

TESIS DOCTORAL
DEPARTAMENTO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA

NACIONALIDADES, AUTONOMÍAS Y DERECHOS HISTÓRICOS

Análisis de la génesis del artículo 2, Título VIII y Disposición adicional primera de la Constitución española de 1978.

Presentada por:

Leire San Antón Moracho

Dirigida por:

José María Portillo Valdés
Ander Delgado Cendagortagarza

Bilbao, enero 2022

TESIS DOCTORAL
DEPARTAMENTO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA

NACIONALIDADES, AUTONOMÍAS Y DERECHOS HISTÓRICOS

Análisis de la génesis del artículo 2, Título VIII y Disposición adicional primera de la Constitución española de 1978.

Presentada por:

Leire San Antón Moracho

Dirigida por:

José María Portillo Valdés
Ander Delgado Cendagortagarza

Bilbao, enero 2022

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no habría sido posible sin el apoyo de instituciones y personas que deben ser mencionadas. Agradezco a la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea el haberme dado la oportunidad de realizar esta tesis doctoral. Agradezco también a todos los miembros del Instituto Valentín de Foronda por la formación y el sostén recibido en estos años.

GRACIAS

a mis directores de tesis, Txema y Ander. Gracias Txema por ser tan buen guía, por tus valiosos consejos y, sobre todo, por haberme transmitido la energía necesaria para llevar a buen puerto esta investigación.

a mi familia, mis aitas, José Luis y Mariángeles, mi hermana Estibaliz, Rémy y Mikel, por apoyarme, valorarme, quererme y cuidarme.

a Malen, por aguantar durante estos años la montaña rusa emocional en la que he vivido, aurearme y entenderme siempre. Hay amigas que son hermanas, pero en amigas.

a Ainara por crear un hogar en el que encontrar paz después de largos días en la biblioteca.

a mis amiguis (Artza, Berta, Juane, Paula, Kalim, Martina, Laura...) por permitirme desconectar cuando tanta falta hacía, en particular a Mikel, por obligarme a salir, y a Celia, porque da igual que pasemos tiempo sin vernos, que cuando nos vemos todo es igual o mejor.

a mis feministas por el mundo, Sara y María, por ser el soplo de aire fresco cada verano. En ese soplo también ha estado muy presente, y por ello se lo agradezco mucho, mi cuadrilla mundakesa (Anita, Maite, Lucía, Ana, Vero, Angela, Oihane...) y Hondartzape.

a Víctor, por esos audios en los que compartir experiencias y saber que no estamos solos.

a Lander por ayudarme a editar esta tesis y evitar que destrozase el ordenador.

A los miembros del Liceo Francés de Bilbao, (Brigitte, Ane, Nacho, Susana, Eugenia, Begoña, Joserra, José Luis...), por acompañarme en el fin de una etapa y comienzo de otra.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	24
1.1	Estado de la cuestión	27
1.2	Metodología y fuentes	33
1.3	Presentación de la investigación	36
2	CONTEXTO HISTÓRICO	41
2.1	Cambio ideológico	41
2.1.1	La oposición intelectual exterior e interior	42
2.1.2	El “Contubernio” de Munich	49
2.1.3	Cuadernos para el Diálogo y Tácito	59
2.2	Cambio político	66
2.2.1	Gobierno de Arias Navarro. Proyecto Arias-Fraga	66
2.2.2	Lo que el rey me ha pedido: de Arias a Suárez	76
2.2.3	El Gobierno de los PNN y la LRP	83
2.2.4	El año de las reformas: amnistía, partidos políticos y elecciones	92
2.3	Cambio social	103
2.3.1	La política de reconciliación nacional	104
2.3.2	La conflictividad obrera, vecinal, estudiantil y eclesíástica	107
2.3.3	Represión y violencia	114
2.3.4	La unión de la oposición	121
2.3.5	El restablecimiento de la Generalitat	136
2.3.6	El Consejo General Vasco	144
2.3.7	Las preautonomías	155
2.4	Los partidos políticos ante la Constitución	158
2.4.1	Los partidos nacidos al calor del régimen	158
2.4.1.1	Unión de Centro Democrático (UCD)	159
2.4.1.2	Alianza Popular (AP)	168
2.4.2	Los partidos de la oposición	172
2.4.2.1	Partido Socialista Obrero Español- Partido Socialista de Euskadi (PSOE-PSE)	172
2.4.2.2	Partido Comunista de España (PCE) y el EPK (Euskadiko Partidu Komunista)	177
2.4.3	Los partidos nacionalistas	179
2.4.3.1	Partido Nacionalista Vasco (PNV)	179
2.4.3.2	Izquierda Abertzale	181
2.4.3.3	Euskadiko Ezkerra	183
2.4.4	Alternativa KAS (Koordinadora Abertzale Sozialista)	184
2.4.5	Cumbre de Chiberta	186
2.4.6	Coaliciones electorales para el Senado	188
2.4.6.1	El Frente Autonómico	188
2.4.6.2	Entesa dels catalans	190
3	NACIÓN. La nación en la Constitución: unidad y nacionalidades	195
3.1	Sobre nación, nacionalidades, Estado, autonomías	199
3.2	La ponencia constitucional y las fases del debate	208
3.3	Génesis parlamentaria del artículo segundo	214
3.3.1	Primera fase de la ponencia	214
3.3.2	Segunda fase de la ponencia	230
3.3.3	La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas	234
3.3.4	Posturas a lo largo del debate. La aprobación de los artículos 1º y 2º	266
3.3.5	Sobre la autonomía que se podría derivar de este artículo	284
3.4	De la nación al Estado	288

4	<i>AUTONOMÍAS. Un modelo original e indefinido: El Título VIII.</i>	299
4.1	La ponencia ante el Título VIII	306
4.2	Fase de pronunciamiento autonómico	321
4.2.1	La vía lenta de acceso a la autonomía (artículo 143)	331
4.2.1.1	Congreso	333
4.2.1.2	Senado	345
4.2.2	La vía rápida de acceso a la autonomía plena (Disposición transitoria primera, disposición transitoria segunda)	355
4.2.2.1	Congreso	355
4.2.2.2	Senado	361
4.2.2.3	El particular caso andaluz	365
4.2.3	Potestad del Estado de sustituir la iniciativa autonómica (Artículo 144)	369
4.3	Fase estatuyente	375
4.3.1	EA para las CCAA de vía lenta (artículo 146)	381
4.3.1.1	Congreso	381
4.3.1.2	Senado	392
4.3.2	EA para las CCAA de vía rápida (artículo 151)	397
4.3.2.1	Congreso	401
4.3.2.2	Senado	404
4.3.3	Definición y contenido de los EA (artículo 147)	418
4.3.3.1	Congreso	421
4.3.3.2	Senado	427
4.4	Fase de instauración autonómica	433
4.4.1	La organización institucional básica de las CCAA de vía rápida (artículo 152)	433
4.4.1.1	Congreso	439
4.4.1.2	Senado	444
4.4.2	La cuestión competencial (artículos 148 y 149)	454
4.4.3	El control extraordinario a las CCAA (artículo 155)	460
4.4.3.1	Congreso	462
4.4.3.2	Senado	463
5	<i>DERECHOS HISTÓRICOS. La Disposición Adicional primera</i>	471
5.1	Análisis de la evolución del concepto fueros	472
5.2	Génesis de la Disposición Adicional	491
5.2.1	Negociaciones paralelas a la redacción del informe	497
5.2.2	Análisis de las dos enmiendas claves	501
5.2.3	El consenso entre PSOE y UCD	507
5.2.4	Negociaciones paralelas a la Comisión del Congreso	512
5.2.5	Debate en Cortes: Comisión Congreso	524
5.2.6	Negociaciones paralelas al Pleno del Congreso	534
5.2.7	Debate en Cortes: Pleno Congreso	549
5.2.8	Debate en Cortes: Comisión del Senado	567
5.2.9	Reacciones a la Disposición Adicional primera aprobada y negociaciones	576
5.2.10	Debate en Cortes: Pleno Senado	582
6	<i>CONCLUSIONES</i>	603
7	<i>ANEXOS</i>	629
7.1	Tabla 1: Artículo 2	629
7.2	Tabla 2: Artículo 143	630
7.3	Tabla 3: Artículo 144	632
7.4	Tabla 4: Artículo 146	634
7.5	Tabla 5: Artículo 147	635

7.6	Tabla 6: Artículo 148	637
7.7	Tabla 7: Artículo 149	639
7.8	Tabla 8: Artículo 150	641
7.9	Tabla 9: Artículo 151	643
7.10	Tabla 10: Artículo 152	645
7.11	Tabla 11: Artículo 155	649
7.12	Tabla 12: Disposición adicional primera	651
7.13	Tabla 13: Disposición transitoria primera	652
7.14	Tabla 14: Disposición transitoria segunda	653
7.15	Tabla 15: Hitos Transición y violencia 1976	655
7.16	Tabla 16: Hitos Transición y violencia 1977	660
7.17	Tabla 17: Hitos Transición y violencia 1978	666
8	BIBLIOGRAFÍA	675
8.1	Fuentes bibliográficas	675
8.2	Fuentes hemerográficas	684
8.3	Fuentes legislativas	684
8.4	Otras fuentes	685

SIGLAS

ADE: Acción Democrática Española
AECE: Asociación Española de Cooperación Europea
AI: Agrupación Independiente
ACNP: Asociación Católica Nacional de Propagandistas
ANV: Acción Nacionalista Vasca
AP: Alianza Popular
AR: Acción Regional
Arex: Partido Acción Regional Extremeña
BOE: Boletín Oficial del Estado
CA: Comunidad Autónoma
CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco
CCAA: Comunidades Autónomas
CCOO: Comisiones Obreras
CD: Centro Democrático
CDC: Convergencia Democrática de Cataluña
CE: Constitución Española
CEE: Comunidad Económica Europea
CFEME: Consejo Federal Español del Movimiento Europeo
CGV: Consejo General Vasco
CIS: Centro De Investigaciones Sociológicas
CoD: Coordinadora Democrática
COS: Coordinadora de Organizaciones Sindicales
DS: Democracia Social
EA: Estatuto de Autonomía
EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco
EAS: Euskal Alderdi Sozialista (Partido Socialista Vasco)
EDC: Entesa Dels Catalans
EE: Euskadiko Ezkerra (Izquierda de Euskadi)
EHAS: Euskal Herriko Alderdi Sozialista (Partido Socialista de Euskal Herria).
EIA: Euskal Iraultzarako Alderdia (Partido para la Revolución Vasca)
EKA: Euskal Herriko Karlista Alderdia (Partido Carlista de Euskal Herria)
EMK: Euskadiko Mugimendu Komunista (Movimiento Comunista de Euskadi)
ERC: Esquerra Republicana de Catalunya
ESB: Euskal Sozialista Biltzarrea (Partido Socialista Vasco)
ESEI: Euskadiko Sozialistak Elkartze Indarra (Unión de los Socialistas de Euskadi).
ETA *berri*: ETA nueva
ETA pm: ETA político militar
ETA VI: ETA VI Asamblea
ETA: Euskadi Ta Askatasuna (Euskadi y Libertad)
ETAm: ETA militar
FMI: Fondo Monetario Internacional
FPDL: Federación de Partidos Demócratas y Liberales
FRAP: Frente Revolucionario Antifascista y Patriota.
GCR: Guerrilleros de Cristo Rey
GPAI: Grupo Parlamentario Agrupación Independiente
GPEDC: os de Grupo Parlamentario de Entesa Dels Catalans
GPI: Grupo Parlamentario Independiente
GPMXS: Grupo Parlamentario Mixto del Senado

GPPSI: Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes
GPSS: Grupo Parlamentario de Socialistas del Senado
GPSV: Grupo Parlamentario de Senadores Vascos
GPUCD: Grupo Parlamentario de UCD
GRAPO: Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
HAS: Herriko Alderdi Sozialista (Partido Socialista del País)
HASI: Herriko Alderdi Sozialista Iraultzailea (Partido Socialista Revolucionario del Pueblo)
HB: Herri Batasuna (Unidad Popular).
ID: Izquierda Democrática
INI: Instituto Nacional de Industria
JD: Junta Democrática
KAS: Koordinadora Abertzale Sozialista (Coordinadora Patriota Socialista)
LAB: Langile Abertzaleen Batzordeak (Comisiones de Obreros Patriotas).
LAB: Langile Abertzaleen Batzordeak (Comisiones de Obreros Patriotas).
LAIA: Langile Abertzale Iraultzaileen Alderdia (Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios)
LAK: Langile Abertzaleen Komiteak (Comités de Obreros Patriotas)
LCR: Liga Comunista Revolucionaria
LOAPA: Ley Orgánica de Armonización de los Procesos Autonómicos.
LOE: Ley Orgánica del Estado
LRP: Ley para la Reforma Política
MC: Minoría Catalana
MXS: Grupo Mixto
OIC: Organización de Izquierda Comunista
ONU: Organización de Naciones Unidas
ORT: Organización Revolucionaria de Trabajadores
OSE: Organización Sindical Española
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAR: Partido Aragonés
PCD: Plataforma de Convergencia Democrática
PCE: Partido Comunista de España
PCE-EPK: Partido Comunista de Euskadi-Euskadiko Partidu Komunista
PDP: Partido Demócrata Popular
PI: Independiente
PL: Partido Liberal
PNV: Partido Nacionalista Vasco
POD: Plataforma de Organismos Democráticos
POUM: Partido Obrero Unificado Marxista
PP: Partido Popular
PPDC: Partido Popular Demócrata Cristiano
PRN: Política de Reconciliación Nacional
PSC : Partit Socialista de Catalunya
PSCc: Partit Socialista de Catalunya-Congrés
PSD: Partido Social Demócrata
PSE: Partido Socialista de Euskadi
PSI: Progresistas y Socialistas Independientes
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
PSP: Partido Socialista Popular
PSUC Partit Socialista Unificat: de Catalunya

PTE: Partido del Trabajo de España
PV: País Vasco
RD: Reforma Democrática
RDL: Real Decreto Ley
SEU: Sindicato Español Universitario
SS: Socialistas del Senado
STC: Sentencias del Tribunal Constitucional
SV: Senadores Vasco
TAC: Técnicos de Administración Civil
TC: Tribunal Constitucional
TOP: Tribunal de Orden Público
TSJ: Tribunal Superior de Justicia
UCD: Unión de Centro Democrático
UCM: Universidad Complutense de Madrid
UDC: Unión Demócrata Cristiana
UDE: Unión Democrática Española
UGT: Unión General de Trabajadores
UMD: Unión Militar Democrática
UNAI: Unión Navarra de Izquierdas
UNE: Unión Nacional Española
USO: Unión Sindical Obrera
USP: Unión Social Popular

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1 INTRODUCCIÓN

El 27 de octubre de 2017, el Gobierno Español aplicó un precepto constitucional nunca antes utilizado, el artículo 155, que permitió intervenir la autonomía catalana hasta el 2 de junio de 2018. En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados contra la decisión adoptada por el Pleno del Senado, tanto los recurrentes como la sentencia de Tribunal Constitucional hacían mención a los debates constituyentes y a la intención de los parlamentarios a la hora de aprobar este artículo, sirviendo estos como base de su argumentación.¹

El 31 de julio de este año 2021, el mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, alude hasta en once ocasiones a los debates constituyentes para fundamentar su fallo.²

Sin pararnos a analizar las mencionadas sentencias, ya que este no será nuestro cometido, ambas resoluciones permiten ilustrar cómo los debates constituyentes, lejos de estar olvidados, siguen vigentes en conflictos políticos relevantes. En línea con el interés que suscita este momento clave en nuestra historia, esta investigación se centra en el período de la Transición, planteándose el estudio de las distintas alternativas de identidad nacional reflejadas en el debate constitucional, así como la forma en que se plasmó esta cuestión en el texto definitivo de 1978, buscando analizar las bases del Estado que actualmente tenemos.

Reconstruiremos entonces, desde un punto de vista historiográfico y no jurídico, el debate constitucional para estudiar las reflexiones habidas en torno a la cuestión nacional y su reflejo práctico en la definición de España como nación (artículo segundo), en la organización territorial del Estado (Título VIII) y, algo insólito en las Cartas Magnas de

¹ STC, Sentencia 89/2019, de 2 de julio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5884-2017. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, respecto del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE» núm. 192, de 12 de agosto de 2019, pp. 89503-89578. Recuperado de internet (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-11901)

² STC, Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior; los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, BOE, nº182, de 31 de julio de 2021, pp. 93561-93655. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>).

nuestro entorno, en la constitucionalización de la historia a través del reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales (Disposición adicional primera).

La cuestión nacional, candente desde los inicios del Estado moderno, ha sido objeto de numerosos estudios e investigaciones. Sin embargo, y lo novedoso de este análisis será el estudio del contexto en el que la norma constitucional emanó, perfilando su significado usando herramientas historiográficas, llenando el hueco en la investigación existente en torno a esta cuestión.

Los debates sobre la *cuestión nacional* en España surgieron con el constitucionalismo. El primer texto de este tipo, la Constitución de 1812, ya se refería al “territorio de las Españas” y dejaba para más adelante un arreglo definitivo de su división provincial. Pero fue en el contexto de la Restauración, a finales del siglo y coincidiendo con la pérdida definitiva de la condición imperial de España, que el debate sobre la nación y las Españas adquirió mayor relevancia. La república de 1931, como es sabido, aportó una solución a esta cuestión que descartaba el federalismo pero introducía la autonomía dentro del Estado integral. La censura que, como en tantos otros asuntos, significó el franquismo no evitó, sin embargo, que al final de la dictadura la cuestión nacional siguiera siendo una de las grandes cuestiones pendientes en España.

La Transición en España marcó el nacimiento de un nuevo Estado democrático. La creación del mismo respondió a la plasmación de una idea nacional, de un concepto de estado-nación. Se iniciaba entonces una nueva etapa con la voluntad de abordar un problema que tras el fin del franquismo se manifestó con toda intensidad. Los partidos políticos democráticos tomaron como punto inicial de referencia el modelo republicano, que había posibilitado un reconocimiento político a las *regiones*, dentro de un modelo de *Estado integral*.

No obstante, a la altura de 1978 este modelo se mostraba inservible y había que profundizar mucho más en ese proceso de edificar un nuevo Estado que debía conjugar unidad y diversidad. La solución es sabida: no se siguió el modelo republicano de diferenciar competencialmente a unas regiones de otras, sino que se aplicó el criterio de *café para todos*, es decir, la generalización de la autonomía, formándose diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas.

Aunque la gran palabra de este periodo fue *consenso*, y se asumió la bondad de la nueva organización del Estado, pasados los años, y a pesar de que el sistema autonómico ha sido históricamente la solución más duradera al problema endémico de la relación entre identidades en la España contemporánea, resulta palpable que este modelo nacional no ha conseguido aunar a toda la población, y es cuestionado de manera recurrente.

Uno de los padres de la constitución, el jurista Miguel Herrero de Miñón, se ha referido críticamente al mencionado modelo del *café para todos* alegando que “el sistema

autonómico, útil para muchas cosas, no sirvió para encauzar, plena y definitivamente, los hechos diferenciales que en España hay.”³

Habida cuenta del *procés* surgido en Cataluña y que aún parece lejos su resolución, o del surgimiento de conflictos competenciales derivados de la pandemia actual, podríamos afirmar que, en efecto, nuestro sistema autonómico presenta numerosas fallas y no ha servido para encauzar los problemas pretendidos. Identificado el problema, conviene retroceder al origen del mismo.

Sin embargo, esta tesis no busca estudiar los déficits del modelo territorial, sino que el interés historiográfico es explicar, a través de la reconstrucción del debate constitucional, cómo se construyó nuestro actual Estado Autonómico, intentando dilucidar cuáles eran las intenciones de los constituyentes en la redacción de un texto no exento de críticas desde su aprobación.

Realizaremos una fotografía completa de los principales condicionantes en la redacción del articulado de nuestra Carta Magna, resaltando la asunción, por parte de la mayoría de los actores políticos, de la defensa de la autonomía, aunque centrándonos en las divergencias en torno a su significado, en los diferentes modelos de Estado posibles y consecuentes de estas divergencias, en la influencia del proceso de regionalización que fue parejo al debate y obligó a establecer diferentes vías de acceso a la autonomía para responder a todas las casuísticas que los constituyentes se encontraron, en las negociaciones extraparlamentarias, las negociaciones con los partidos nacionalistas y la presión terrorista. Veremos también cómo estaba siempre presente la voluntad de crear el marco para un Estado democrático duradero.

Este marco, lejos de ser perfecto, respondió justamente a la coyuntura política y social del momento. La investigación nos permitirá ver cómo la decisión de redactar una constitución ambigua y ecléctica, el traslado de los problemas más candentes a un momento constituyente posterior y la indefinición del modelo territorial fueron consecuencia del contexto que rodeaba a los parlamentarios que asumieron la tarea de crear un nuevo Estado. Asimismo, demostraremos cómo la adopción de soluciones intermedias entre posturas antagónicas, o directamente la no adopción de soluciones, fue la única opción para que ese famoso consenso no saltara por los aires.

Es en este contexto en el que nacerá nuestro Estado autonómico, que se sitúa a caballo entre un Estado federal y uno regional. La investigación nos permitirá dilucidar en qué modelo se inspiraron mayoritariamente, o más bien, qué aspectos de uno y otro se plasman en nuestra Constitución.

³ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998, p. 35.

1.1 Estado de la cuestión

A pesar de haberse desarrollado en un periodo histórico reciente, la Transición, la Constitución, el Estado autonómico, los derechos históricos y la cuestión nacional han suscitado gran interés entre los investigadores, por lo que disponemos de una amplísima bibliografía, desarrollada desde diferentes campos de investigación y, dentro de los mismos, desde diversos enfoques, referente a nuestro objeto de estudio.

En relación con la Transición, disponemos de numerosísimos estudios, que se han detenido a estudiar este periodo desde diferentes perspectivas.⁴ Desde la década de los ochenta, no han cesado de surgir obras que analizan, con mayor o menor acierto, las causas que llevaron a la instauración de la democracia en España.⁵ Aunque durante esta primera década fueron sobre todo estudios politológicos y sociológicos los que se interesaron por este periodo⁶, historiadores de renombre también se acercaron a este análisis,⁷ convirtiéndose a partir de los noventa en un objeto de central interés para estos últimos.⁸

⁴ Como bien apuntaba Santos Juliá, existen “estudios estructurales, funcionalistas, culturalistas, de élites, de movimientos sociales y de partidos políticos, de elección racional, de pacto o transacción; estudios desde arriba, estudios por abajo; análisis comparados, dimensión internacional ...: sobre la transición se ha acumulado tal cantidad de trabajos que hay donde elegir para construirse algo más que una idea de lo que en aquellos años estuvo en juego.” Santos JULIÁ: «Cosas que de la Transición se cuentan», *Ayer*, 79 (2010), pp.297-319, esp.p.297.

⁵ Para recalcar la actualidad y vigencia que sigue teniendo el tema destacar algunas de las obras más recientes publicadas respecto a la Transición: Santos JULIA: *Transición. Historia de una política española (1937-2917)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg. 2017; Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA: *Atado y mal atado: El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2014; Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura: la conquista de la democracia en España: noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de hoy, 2007; Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (coord.): *Historia de la Transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

⁶ Como botón de prueba: Juan José LINZ: *El sistema de partidos en España*, Madrid, Narcea, 1979; ÍD: *Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa Calpe, 1986; José María MARAVALL: *La política de la Transición*, Madrid, Taurus, 1982; José Félix TEZANOS TORTAJADA, Ramón COTARELO GARCÍA. Andrés DE BLAS GUERRERO (coords.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989; Rafael DEL ÁGUILA TEJERINA, Ramón COTARELO GARCÍA (coords.): *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

⁷ En este sentido se debe destacar la obra de Juan Pablo Fusi y Raymond Carr que, en un amplio análisis histórico desde el final de la guerra civil, teorizaron el concepto de crisis del régimen que ha sido clave para estudios posteriores. Asimismo, estudiaron la crisis en el final del franquismo que facilitó la llegada a la democracia, sin desmerecer y dando espacio a los movimientos sociales, el cambio de mentalidad y la evolución de la población, factores claves para explicar la Transición, destacando el papel del monarca como central en este proceso. Raymond CARR, Juan Pablo FUSI: *España de la dictadura a la democracia*, Madrid, Planeta, 1979. Otra obra relevante de este momento fue la de Paul PRESTON: *El triunfo de la democracia en España 1969-1982. Una obra clásica de consulta sobre la transición española a la democracia*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986. Partiendo de ese concepto de crisis del régimen, considerado por autores como Raúl Morodo, como el periodo de pre transición, la mayor parte de las publicaciones de estos primeros años aúnan el entusiasmo por la llegada a la democracia realizada siguiendo un recorrido modélico, siendo central el peso de las actuaciones políticas que permitieron en ese final del régimen establecer contactos con la oposición.

⁸ Destaca en este impulso al estudio de la Transición el Congreso organizado en 1995 por Javier Tusell y Álvaro Soto en el que reunieron a numerosos estudiosos de este periodo, dando lugar a la obra: Javier TUSELL, Álvaro SOTO (coords.): *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996.

En el ámbito autonómico, también ha suscitado muchísima atención este periodo, interesándonos particularmente la historiografía desarrollada en el País Vasco. En ella se suele resaltar las particularidades que engloban al proceso de Transición en el País Vasco, siendo imposible obviar la influencia de la cuestión vasca.⁹ De la mano con ella, se mezclan los conceptos de nación y violencia, también ampliamente desarrollado y estudiado.¹⁰

Teniendo en cuenta la polémica suscitada hace ya dos décadas en torno a la existencia de un discurso oficial de la Transición, como un proceso modélico, extrapolable a otros casos y, en definitiva, siendo definido como un rotundo éxito y que ha sido también criticada¹¹, se hace imprescindible seguir aportando investigaciones en torno a esta cuestión, intentado cubrir los huecos existentes. Es patente la necesidad de reconstruir desde el punto de vista historiográfico el debate constitucional y sus consecuencias: un nuevo entendimiento de la nación, la autonomía y los derechos históricos. En este sentido, la diversidad de enfoques existente en los estudios sobre Transición ayuda a enriquecer este análisis contextualizando, desde diferentes ópticas, la época de nuestro marco de estudio.

Los protagonistas de este periodo histórico también han querido dejar su huella en la historia, no solo con su presencia en el momento, sino también con su testimonio sobre lo ocurrido. Existen tanto testimonios directamente relatados por sus protagonistas¹² o

⁹ Destacan, entre otras y por reunir a la mayoría de los investigadores centrados en el País Vasco, las obras de Javier UGARTE (ed.): *La Transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, UPV-EHU, 1998 y VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012;

¹⁰ Obviamente no solo la violencia durante la Transición se produjo en el País Vasco. Sobre violencia política y una teorización de la misma destaca el estudio de Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: *La violencia en la política. Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*, Madrid, CSIC, 2002. Sobre la violencia en la Transición el más relevante y actual es el de Sophie BABY: *El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018. Sobre la violencia en el País Vasco, una de las publicaciones más actuales, que engloba también a los principales investigadores de esta cuestión es la de Antonio RIVERA (ed.): *Nunca hubo dos bandos: violencia política en el País Vasco 1975-2011*, Granada, Comares, 2020.

¹¹ Sobre esta polémica, y como simple muestra, ya que las obras y artículos publicados a este respecto son enormes, resaltarían las posiciones de, entre otros, Ferrán Gallego o Vincent Navarro, críticos con, entre otros, Paul Preston, Javier Tusell, Ángel Viñas o Santos Juliá. Ferrán GALLEGO: *El mito de la Transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008. Santos JULIÁ: Cosas que de la Transición...p.297. Resaltan también varios artículos cruzados en prensa: Vincent NAVARRO: “La Transición no fue modélica”, *El País*, 17 de octubre de 2000. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/2000/10/17/opinion/971733611_850215.html). Este artículo es una respuesta al artículo de Javier Tusell: “Por una política de la desmemoria”, *El País*, 17 de julio de 2000. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/2000/07/17/opinion/963784815_850215.html). Unos años más tarde también publicaban artículos críticos con que se achacaran todos los males actuales de la democracia a la Transición: Santos Juliá: “¡Todavía la Transición!”, *El País*, 20 de julio de 2014. Recuperado de internet (https://elpais.com/elpais/2014/07/17/opinion/1405595481_045088.html) y José Álvarez Junco: “La carga del pasado”, *El País*, 12 de octubre de 2014. Recuperado de internet (https://elpais.com/elpais/2014/10/06/opinion/1412622504_618927.html)

¹² Se pueden citar, por ejemplo, los trabajos de Miguel HERRERO DE MIÑON: *Memorias de estío*, Madrid, Temas de hoy, 1993; José Manuel OTERO NOVAS: *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, Barcelona, Prensa Ibérica, 2015; Alfonso OSORIO: *Trayectoria política de un ministro de la*

pasando por intermediarios¹³ así como figuras que, por su relevancia política o por su parentesco, han suscitado el interés de investigadores que decidieron escribir sus biografías.¹⁴ Entre estos testimonios, no encontramos solamente relatos y experiencias, sino que muchos de los protagonistas del momento desarrollaron numerosa bibliografía en relación con los aspectos sociales y políticos de lo que se estaba viviendo o se había vivido recientemente.¹⁵

Además del interés por los protagonistas, también ha sido una cuestión central de muchos investigadores el análisis del papel jugado por los diferentes partidos políticos para muchos investigadores, destacando entre ellos los trabajos realizados casi a la par que el proceso de Transición.¹⁶ Posteriormente, el ámbito político que más interés ha generado ha sido la izquierda, teniendo una ingente bibliografía respecto a estos partidos.¹⁷ Los partidos de centro y conservadores, en cambio, han sido menos estudiados, aunque actualmente existen cada vez más investigaciones en este sentido.¹⁸ En cambio, los

Corona, Barcelona, Planeta, 1980; Santiago CARRILLO: *Memorias. Una vida política larga y azarosa marcada por responsabilidades importantes*, Barcelona, Planeta, 1993; Eduardo NAVARRO: *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza & Janés, 2014; Carlos GARAIKOETXEA: *La transición inacabada*, Barcelona, Planeta, 2002; José Manuel OTERO: *El régimen constitucional español de 1978. Perspectiva de mis experiencias*, Madrid, Congreso España en el siglo XXI, octubre 1986...

¹³ Escrito por un periodista encontramos las memorias de Xabier Arzalluz, Javier ORTIZ (ed.): *Así fue*, Foca Ediciones y distribuciones generales S.L, s.l, 2005.

¹⁴ Una simple muestra son las obras de Juan Francisco FUENTES: *Adolfo Suárez, la historia que no se contó*, Barcelona, Planeta, 2011 y de Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey me ha pedido*, Barcelona, Plaza & Janés, 1995.

¹⁵ Miguel HERRERO DE MIÑON: *El Principio Monárquico*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, 1972; Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985; Santiago CARRILLO: *El año de la Constitución*, Barcelona, Crítica, 1978.

¹⁶ Concepción ELEJABEITIA, Ignacio FERNÁNDEZ: *Lucha política por el poder. Análisis realizado en Equipo de Estudio*, Madrid, Elías Querejeta, 1976; Raúl MORODO et.al (coords.) *Los partidos políticos en España*, Barcelona: Labor, 1979; Michael BUSE: *La nueva democracia. Española: Sistema de partidos y orientación del voto (1976-1983)*, Madrid, Unión Editorial, 1984; Richard GUNTHER, Giacomo SANI, Goldie SHABAD: *El sistema de partidos políticos en España: Génesis y evolución*. Madrid: Siglo XXI, 1986; Juan Carlos JIMÉNEZ DE ABERASTURI y Emilio LÓPEZ ADAN: *Organizaciones, sindicatos y partidos políticos ante la Transición: Euskadi 1976*, San Sebastián, Sociedad de Estudios vascos, 1989; Manuel RAMIREZ: *Partidos políticos y constitución (un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989; Carmen ELEJABEITIA, Alberto PÉREZ CALVO, *Los partidos políticos en el País Vasco*, San Sebastián, Luis Haranburu, 1997; Rafael QUIROSA-CHEIROUZE MUÑOZ, (ed.): *Los partidos en la Transición. Las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013.

¹⁷ Por ejemplo, Miguel PEYDRO CARO: *Las escisiones del PSOE*, Barcelona, PLAZA&JANES,1980; Santos JULIÁ (coord.): *El socialismo en España. Desde la fundación del PSOE hasta 1975*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1986; Manuel TUÑON DE LARA: *Historia del Socialismo Español*, Barcelona, Conjunto Editorial, 1989; Santos JULIA: *Los socialistas en la política española. 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997; Andrea MICCICÉ, Manuel Alejandro FERRE DAVÓ (trad.): *Euskadi socialista: el PSE-PSOE y la Transición en el País Vasco (1976-1980)*. Madrid, Pablo Iglesias, 2009; Emmanuele TREGLIA: *Fuera de las catacumbas: La política del PCE y el movimiento obrero*, Madrid, Eneida, 2012; Carme MOLINERO, Pere YSAS: *De la hegemonía a la autodestrucción. El Partido Comunista de España (1956-1982)*, Barcelona, Crítica, 2017; Abdón MATEOS LÓPEZ: *Historia del PSOE en Transición: de la renovación a la crisis, 1970-1988*, Madrid, Silex, 2017.

¹⁸ Carlos HUNEEUS: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, Siglo XXI, 1985; Silvia ALONSO-CASTRILLO. *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, Madrid, Alianza Editorial, 1996; Lourdes LÓPEZ NIETO: *Alianza Popular: Estructura y evolución electoral de un*

partidos nacionalistas periféricos, sean de derechas o de izquierdas han sido objeto de numerosos análisis.¹⁹

Para finalizar este recorrido por la Transición, cabe destacar la falta de consenso respecto a su periodización. Mientras que determinados autores han marcado el comienzo de la misma con la proclamación del rey Juan Carlos²⁰, otros lo hacen el 7 de julio de 1976, día del juramento Suárez como presidente.²¹ Teniendo en cuenta que el primer gobierno de la monarquía no llevó a la democracia y se caracterizó por mantener los ideales franquistas, a pesar de introducir ciertas tímidas reformas, la historiografía, sobre todo la más actual, se ha posicionado más a favor de la segunda fecha mencionada como un momento clave para poder hablar del comienzo de la Transición.

En torno al final tampoco existe consenso, marcándose desde la publicación de la Carta Magna en 1978, la celebración de las elecciones municipales de 1979, la aprobación de los EA de Cataluña y País Vasco, el triunfo del PSOE en 1982, llegando incluso hasta 1986 cuando España entró a formar parte de la CEE.²² En esta investigación, al ser el objeto central el tratamiento de la cuestión nacional y la introducción de la autonomía en el debate constitucional, empezaremos nuestro análisis con las ideas existentes en torno a esta cuestión ya en el franquismo, finalizando en la aprobación de la Constitución, dando pinceladas sobre elementos posteriores, como la aprobación del Estatuto de Autonomía vasco y la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Una cuestión a destacar entre todas las investigaciones citadas es que, mientras los historiadores se han centrado en el análisis de los movimientos sociales durante la Transición, o en la cuestión económica, en la historia política o en la vida de los protagonistas de este momento histórico, la reconstrucción del debate constituyente ha quedado al margen de los estudios históricos. Pareciera haberse sobreentendido que el análisis de la norma de la Carta Magna es materia únicamente jurídica o politológica,

partido conservador (1976-1982), Madrid, CIS, 1988; Rogelio BAÓN: *Historia del Partido Popular: del Franquismo a la Refundación* Madrid, Ibersaf, 2001; Miguel RÍO MORILLAS: *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2013.

¹⁹ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y Raúl LÓPEZ ROMO: *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012; Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *Héroes, heterodoxos y traidores. Historia de Euskadiko Ezkerra (1974-1994)*, Madrid, Tecnos, 2013; Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES: *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco (1895-2005)*, Barcelona, Crítica, 1999

²⁰ Esta teoría fue desarrollada, sobre todo, en los primeros estudios referidos a la Transición. Entre estos autores encontramos a autores como Charles Powell o Ramón Cotarelo.

²¹ Encontramos a Carlos Huneus entre ellos.

²² “ Si limitamos el concepto de transición- identificándolo con el intervalo existente entre la disolución de un régimen no democrático y la creación de uno democrático, como un periodo, por lo tanto, en el cual se crean las instituciones y se fijan las reglas típicas de un sistema liberal-democrático- se hace plausible dar por concluido dicho proceso antes de aquella fecha [28 octubre del 82]. Y precisamente en base a una definición de este tipo algunos autores han considerado la Constitución y la aprobación de los estatutos de autonomía vasco y catalán como los momentos culminantes del proceso.” Andrea MICCICÉ, Manuel Alejandro FERRE DAVÓ, (trad.): *Euskadi socialista: el PSE-PSOE y la Transición en el País Vasco (1976-1980)*, Madrid, Pablo Iglesias, 2009.

ámbitos, como veremos, que han desarrollado una amplia bibliografía en torno a nuestro objeto de estudio.

En efecto, la Constitución, desde su publicación misma, ha sido objeto de interés de numerosos juristas. Disponemos de análisis individualizados de cada precepto o de cada Título que la componen, así como de estudios de la Constitución en su conjunto, siendo estos últimos los más abundantes.²³ Algunos juristas han tenido especial sensibilidad en torno a la cuestión autonómica y a relacionar el estudio de la misma con la historiografía, así como historiadores del derecho han desarrollado estudios con aproximación jurídica al análisis de la Constitución.²⁴

No solo el estudio en torno a la Carta Magna ha generado interés, el análisis del Estado autonómico nacido a raíz de esta se ha convertido también en un objeto central en las

²³ Existen numerosísimas obras que estudian cada artículo de la Constitución, normalmente encargándose a diferentes juristas el análisis de cada uno. Destaca además que la mayor parte de estas obras se publican, o bien en homenaje a destacados juristas, o bien en aniversarios de la Carta Magna. Entre ellas encontramos las siguientes: Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991; Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999; Fernando GARRIDO FALLA, (ed.). *Comentarios a la Constitución*. Tercera Edición ampliada, Madrid, Civitas., 2001; VV. AA: *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2002; VV. AA: *Estudios sobre la Constitución española. homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008; Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, María Emilia CASAS BAAMONDE (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española, Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018; Pablo PÉREZ TREMPES, Alejandro SÁIZ ARNAIZ (dirs.), Carmen MONTESINOS PADILLA (coord.): *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2018. No podemos dejar de mencionar a Manuel García Pelayo, primer presidente del Tribunal Constitucional y a Francisco Tomás y Valiente, ambos participes en varias de las obras mencionadas.

²⁴ Francisco RUBIO LLORENTE: *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993; Pedro CRUZ VILLALÓN: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999; Enric ARGULLOL: *Desarrollar el autogobierno*, Barcelona, Península, 2002; Joaquín VARELA SUANZES: *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007; Francisco Javier PÉREZ ROYO: *La reforma constitucional inviable*, Madrid, Catarata, 2015.

últimas décadas.²⁵ Asimismo, los derechos históricos, al igual que el nacionalismo han despertado también la curiosidad de numerosos investigadores.²⁶

La cuestión nacional, tema clave en estos últimos dos siglos ha sido también ampliamente estudiada, sobre todo desde el ámbito politológico y filosófico, aunque también historiográfico, siendo uno de los temas clave del último siglo. Partiendo de las obras clásicas de estudio en torno a esta cuestión, muchos investigadores patrios han querido establecer teorías que adaptan esa generalidad a la realidad española.²⁷ En consecuencia, tanto la significación de la nación española general a lo largo del tiempo, como en particular a partir de la Constitución y en torno al significado de nación y nacionalidades del artículo segundo, han sido ampliamente estudiados.²⁸

²⁵ **Estado Autonomico:** Manuel Francisco CLAVERO: *España desde el centralismo a las autonomías*, Madrid, Planeta, 1983; José CAZORLA PÉREZ (coord.): *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Universidad de Granada, Departamento de Derecho Político, Granada, 1984; Eliseo AJA FERNÁNDEZ: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985; ID: *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999. **Autonomía vasca:** Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y Estatuismo 1975-1979*, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea, 1991; Javier CORCUERA: *Política y derecho: la construcción de la autonomía vasca*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991; Luis CASTELLS, Arturo CAJAL (eds.): “*La autonomía vasca en la España Contemporánea (1808-2008)*”, Madrid, Marcial Pons Historia, 2009; José María PORTILLO: *Entre tiros e historia: la constitución de la autonomía vasca:(1976-1979)*. Galaxia Gutenberg, 2018.

²⁶ Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Biblioteca de Derecho Foral, 1968; Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998; Miguel HERRERO DE MIÑÓN, Ernest LLUCH (coords.): *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona, Crítica, 2001. Destaca en esta obra la colaboración de Jon Arrieta, historiador especializado en las instituciones forales; Carlos COELLO: *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca. Estudio del principio foral*, Universidad de La Rioja, 2014; Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad. Política y sociedad en la Historia de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.

²⁷ Ernest GELLNER, Javier SOTO (trad.): *Naciones y nacionalismos*, Madrid, Alianza Editorial, 1988; Eric Hobsbawm: *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 1991; Andrés DE BLAS: *nacionalismos y naciones en Europa*, Madrid, Alianza, 1994; Andrés DE BLAS (dir.): *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997; José ÁLVAREZ JUNCO, Justo BERAMENDI GONZALEZ, Ferran REQUEJO I COLL (coords.): *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005; Luis CASTELLS ARTECHE (coord.): *Del territorio a la nación: identidades territoriales y construcción nacional*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006; Andrés DE BLAS: *Escritos sobre nacionalismo*, Madrid, Biblioteca nueva, 2008.

²⁸ Andrés DE BLAS: *Sobre el nacionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 1989; Xacobe BASTIDA: *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998; Miren ARBAIZA (coord.): *La cuestión vasca: una mirada desde la historia*, País Vasco, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2000; Fernando QUESADA CASTRO (coord.): *Plurinacionalismo y ciudadanía*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003; Carlos TAIBO ARIAS (coord.): *Nacionalismo español: esencias, memorias e instituciones*, Madrid, La Catarata, 2007; Luis CASTELLS ARTECHE, Arturo CAJAL VALERO, Fernando MOLINA APARICIO (coords.): *El País Vasco y España: identidades, nacionalismos y Estado (siglos XIX y XX)*, País Vasco, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2007; Alejandro QUIROGA, Sebastian BALFOUR Balfour: *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición*. Barcelona, Península, 2007; Carlos FORCADELL

1.2 Metodología y fuentes

A pesar de disponer de estudios muy pormenorizados sobre los fundamentos jurídicos y constitucionales de la autonomía y de la nación, no existe una reconstrucción historiográfica del contexto en el que se debatieron y produjeron dichos fundamentos, por lo que buscamos aquí cubrir un hueco en la investigación. Se trata de un análisis obviamente fronterizo metodológicamente con el análisis jurídico y politológico, pero nuestra intención no es elaborar ni una tesis jurídica, ni de la historia del derecho, ni de las ideologías políticas o discursos políticos.

En consecuencia, el método utilizado será el historiográfico, método que requiere utilizar una profundidad de campo sobre el objeto de estudio. Si bien los juristas analizan la norma y las implicaciones jurídicas que de la misma se derivan, y los politólogos se centran en lo defendido por los constituyentes, y en cómo esto casa o no con su ideología, en nuestro caso alejaremos la óptica para darle la perspectiva histórica necesaria al estudio.

Asimismo, partiendo desde el último plano visible (la norma constitucional), iremos reconstruyendo los diferentes planos históricos del proceso de redacción de la Carta Magna, con el objetivo de analizar, no qué significa la norma ni cómo se encuadra esta en determinada ideología, sino para ver cómo se llegó a la redacción actual del articulado, cómo se llegó a la formulación en la Constitución de algo que, junto con la libertad y la amnistía, fue central durante la Transición: la autonomía.

La reconstrucción del escenario del debate constituyente requiere la diversificación de fuentes y, a diferencia de otras investigaciones históricas, en nuestro caso agradecemos el no haberse presentado dificultades en relación con la disposición de estas, gracias al volcado de las mismas en la red.

Realizaremos un análisis milimétrico del proceso de redacción del artículo segundo, Título VIII y Disposición adicional primera, por lo que nuestra fuente principal serán los debates constituyentes. Todo el proceso de elaboración de la Constitución (los diferentes proyectos constitucionales, los debates y las enmiendas) se encuentran en una *app* del Congreso que ha ayudado mucho a la centralización de fuentes. Lástima que la misma haya sido creada dos años después de empezar esta investigación. Anteriormente toda la información, aunque disponible en internet, estaba desperdigada en la web del Congreso

ÁLVAREZ, Pilar SALOMÓN CHÉLIZ, Ismael SAZ (coords.): *Discursos de España en el siglo XX*, Valencia, Universidad de Valencia, 2009; Javier MORENO LUZÓN (coord.): *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Pablo Iglesias, 2011; Antonio MORALES MOYA, Juan Pablo FUSI AIZPURUA, Andrés DE BLAS GUERRERO (coords.): *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2013; Carme MOLINERO y Pere YSAS: *La cuestión catalana. Cataluña en la Transición española*, Crítica, Barcelona, 2014; Xosé Manuel NÚÑEZ SEIXAS: *Suspiros de España. El nacionalismo español, 1808-2018*. Barcelona, Crítica, 2018; Justo BERAMENDI *et al.* (eds.): *La nación omnipresente: Procesos de nacionalización en la España contemporánea*, Vol.2, Granada, Comares, 2020.

de los Diputados, lo que no facilitaba en absoluto la reconstrucción de los debates constitucionales.²⁹

La mencionada web dispone de un buscador que permite encontrar y descargar no solo determinadas intervenciones de diputados, sino también las sesiones completas tanto de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas como de los Plenos del Congreso. Estos audios han sido muy útiles, además de para escuchar ciertas alusiones o ruidos en la Cámara que no se reflejan en las actas del debate, para atender al tono utilizado por los oradores. Esto nos ha permitido confirmar en numerosas ocasiones las tensiones que se respiraban en la Cámara, que, si bien se podían intuir por lo escrito, escuchándolo de viva voz quedaba más clara la situación.³⁰

Sin embargo, y para que esta tomografía quedase completa, ha sido necesario contextualizar cada idea defendida durante el debate con la situación política del momento, con los consensos a los que se llegaban en determinados preceptos, así como los disensos que también se generaban. La retirada, el mantenimiento o el apoyo a muchas enmiendas no respondían tanto a las ideas defendidas por los partidos, sino que fueron el resultado de acuerdos extraparlamentarios o, justamente, de la ruptura de los mismos. Esto nos permite entender sobre qué raíces, y no solo jurídicas o politológicas, repetimos, sino históricas, se creó el nuevo Estado. Para ello nos hemos apoyado en las biografías y publicaciones hechas por los protagonistas del proceso.³¹

Para poder relativizar estos testimonios, y ver cómo se seguía el día a día de estos debates constitucionales, hemos acudido a la prensa. Un libro imprescindible que nos ha acompañado en ese recorrido hemerográfico ha sido la reconstrucción periodística elaborada por Soledad Gallego y Bonifacio de la Cuadra, cronistas de todo el proceso constituyente.³²

En relación con la hemeroteca consultada, hemos dado prioridad a determinadas publicaciones frente a otras que pudieran presentar mayor afinidad ideológica a determinadas tendencias (como por ejemplo, ABC o Egin, aunque también hayan sido consultadas).³³ En este sentido, El País se presenta como la fuente central ya que, además

²⁹ Constitución Española, Trabajos parlamentarios de la Constitución Española. Recuperado de internet (https://app.congreso.es/est_consti/)

³⁰ Intervenciones y sesiones parlamentarias, Congreso de los Diputados. Recuperado de internet (<https://www.congreso.es/busqueda-de-intervenciones>)

³¹ Se han consultado, entre otros, los siguientes testimonios: Miguel HERRERO DE MIÑON: *Memorias de estío*, Madrid, Temas de hoy, 1993; Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985; Xabier ARZALLUZ, Javier ORTIZ (ed.): *Así fue*, Foca Ediciones y distribuciones generales S.L, s.l, 2005; Carlos GARAIKOETXEA: *La transición inacabada*, Barcelona, Planeta, 2002; José Manuel OTERO NOVAS: *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, Barcelona, Prensa Ibérica, 2015...

³² Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGÓ-DÍAZ: *Del consenso al desencanto*, Editorial Saltés, s.l., 1981.

³³ ABC, hemeroteca. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/>); Egin, hemeroteca Recuperado de internet

de ser uno de los periódicos más leídos en este periodo, publicaron en él columnas de opinión numerosos protagonistas del proceso, así como catedráticos y juristas de destacado nivel.³⁴ Para ampliar la perspectiva sobre las diferentes sensibilidades nacionales, se ha dado prioridad a La Vanguardia en el ámbito catalán y en el vasco a El Diario Vasco (Grupo CORREO).³⁵ El archivo de la Transición española de la Fundación Juan March ha permitido completar estas fuentes con publicaciones de amplia tirada como Diario 16, o de menor alcance como Informaciones o Pueblo.³⁶

Para darle la amplitud necesaria a este estudio se ha consultado numerosa bibliografía que iremos mostrando a lo largo de la investigación, aunque resumiremos aquí las principales fuentes utilizadas. Para el estudio de este periodo de Transición hemos atendido a las investigaciones historiográficas que han permitido enmarcar el contexto ideológico, social y político en el que se movieron los principales actores políticos de este periodo.³⁷ En relación a estos últimos también se han consultado diversas fuentes para concretar su procedencia e ideología, centrandó el interés en los aspectos relativos a la cuestión nacional, la cual, en ocasiones, contrastaba con los acuerdos adoptados posteriormente en Cortes.³⁸

(https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=381797&lang=es&anti_cache=1629360973690)

³⁴ El País, hemeroteca. Recuperado de internet (<https://elpais.com/archivo/>). Como veremos a lo largo de la investigación, la mayoría de ponentes constitucionales escribieron en sus páginas, siendo bastante asiduo Jordi Solé Tura, o catedráticos como Manuel García Pelayo.

³⁵ La Vanguardia, hemeroteca. Recuperado de internet (<https://www.lavanguardia.com/hemeroteca>). El Diario Vasco, hemeroteca. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

³⁶ Archivo de la Transición española de la Fundación Juan March. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola>).

³⁷ Se han consultado, entre otras, las siguientes fuentes: Santos JULIA: *Transición. Historia de una política española (1937-2917)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg. 2017; Carme MOLINERO y Pere YSAS: *La cuestión catalana. Cataluña en la Transición española*, Crítica, Barcelona, 2014; Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura: la conquista de la democracia en España: noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de hoy, 2007; Javier UGARTE (ed.): *La Transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, UPV-EHU, 1998; VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012; Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (coord.): *Historia de la Transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007...

³⁸ Además de algunas publicaciones de los propios partidos se ha consultado, entre otros: Raúl MORODO et.al (coords.) *Los partidos políticos en España*, Barcelona: Labor, 1979; Juan Carlos JIMÉNEZ DE ABERASTURI y Emilio LÓPEZ ADAN: *Organizaciones, sindicatos y partidos políticos ante la Transición: Euskadi 1976*, San Sebastián, Sociedad de Estudios Vascos, 1989; Manuel RAMIREZ: *Partidos políticos y constitución (un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989; Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *Héroes, heterodoxos y traidores. Historia de Euskadiko Ezkerra (1974-1994)*, Madrid, Tecnos, 2013; Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES: *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco (1895-2005)*, Barcelona, Crítica, 1999; Carme MOLINERO, Pere YSAS: *De la hegemonía a la autodestrucción. El Partido Comunista de España (1956-1982)*, Barcelona, Crítica, 2017; Miguel RÍO MORILLAS: *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2013; Santos

Ha sido también necesario consultar numerosa bibliografía jurídica para entender los preceptos analizados. Se ha acudido tanto a análisis hechos tras la publicación del texto como a los posteriores que introducían las interpretaciones dadas por el TC a nuestro Estado Autonómico.³⁹

La investigación se nutre entonces del análisis bibliográfico jurídico-normativo, politológico, histórico, hemerográfico y biográfico que ha permitido aportar un nuevo enfoque a la cuestión nacional durante la Transición y el debate constitucional, buscando así cubrir un hueco en la investigación.

1.3 Presentación de la investigación

Empezaremos la investigación contextualizando la época previa a nuestro objeto de estudio, centrándonos en los cambios ideológicos, políticos y sociales producidos y que marcaran el inicio de la Transición, y obviamente, el proceso constituyente.

En relación con el cambio ideológico, demostraremos que la idea de Transición, el reconocimiento de las nacionalidades y la necesidad de una descentralización no fue algo surgido en la década de los setenta, sino que desde mucho antes se desarrollaron ideas de cómo sería España después de Franco, y no solo desde la oposición a la dictadura, sino también desde dentro de la misma. En relación con el cambio político, analizaremos el fracaso de la reforma emprendida por el Gobierno de Carlos Arias Navarro y teorizada por Manuel Fraga, así como el posterior triunfo del plan emprendido por Adolfo Suárez que materializaría gran parte de esas ideas previas existentes presentadas en el apartado anterior.

En relación con el cambio social, analizaremos cómo la oposición erosionó al régimen de tal manera hasta hacer inviable un franquismo sin Franco. La organización, las ideas y los mínimos indispensables que marcaron hicieron que la Transición fuera realmente una época de cambio que permitió llegar a la democracia, y no una simple evolución desde dentro del régimen.

Tras esta contextualización, dividiremos la investigación en dos grandes apartados: Nación y Estado. En el primero, tras una sucinta aproximación teórica al término nación, analizaremos la génesis del artículo segundo de la Carta Magna. Demostraremos cómo la

JULIÁ (coord.): *El socialismo en España. Desde la fundación del PSOE hasta 1975*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1986...

³⁹ Por ejemplo: Pedro CRUZ VILLALÓN: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999; Francisco RUBIO LLORENTE: *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993; Enric ARGULLOL: *Desarrollar el autogobierno*, Barcelona, Península, 2002; Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999; Joaquín VARELA SUANZES: *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007; Jorge de ESTEBAN et al. (coords): *Desarrollo político y constitución española*, Madrid, Ariel, 1973.

referencia constitucional a las nacionalidades era una condición para el consenso, habiendo un pacto previo sobre su reconocimiento.

Descubriremos también el origen de la inclusión de las repetidas alusiones a la unidad e indivisibilidad de la nación española, que no estaban presentes en el primer borrador constitucional. Analizaremos cómo no existía un cuestionamiento mayoritario al entendimiento de la nación española como la única soberanía posible en el Estado, surgiendo las discrepancias en torno a la forma del mismo, cuestión materializada en la redacción del Título VIII, sobre la organización territorial del Estado.

Pasaremos entonces a la parte dedicada al Estado donde analizaremos la génesis de este Título VIII. Probaremos cómo la complejidad del mismo respondió a la coyuntura política, caracterizada por una eclosión autonómica propiciada por el proceso de preautonomías impulsado por el ministro para las Regiones, Manuel Clavero. Explicaremos cómo se pasó de un modelo específico de autonomía para tres territorios, ampliándose y generalizándose rápidamente a todo el Estado.

Dividiremos este gran apartado en tres ejes que nos permitirán estudiar las tres fases claves para la creación de un Estado Autonómico. En primer lugar, analizaremos la fase de pronunciamiento autonómico, centrándonos en la gestación de las diferentes vías para ejercer la autonomía que la Constitución reconoce. En segundo lugar, focalizaremos nuestra atención en la fase estatuyente, es decir en el nacimiento de los procesos de elaboración del Estatuto de Autonomía, así como en su contenido. Finalmente estudiaremos la fase de instauración autonómica, es decir la organización institucional básica prevista para las CCAA, la cuestión competencial y el control extraordinario a dichas Comunidades. Este análisis nos permitirá concluir que, a pesar de los diferentes niveles de autonomía previstos en la Constitución, a la postre serán únicamente divergencias temporales que permitirán a todos los territorios adquirir el mismo nivel de autonomía. Una diferencia clave entre territorios será la aprobación de la Disposición adicional primera.

La génesis del reconocimiento de los Derechos Históricos, que será una de las principales singularidades de nuestra Carta Magna, marcarán la segunda parte del apartado dedicado al Estado. Tras realizar un sucinto análisis histórico sobre estos derechos, analizaremos cómo el Partido Nacionalista Vasco los convertirá en uno de los elementos básicos de su argumentario en el debate constitucional. Será entonces resultado de un proceso de negociación con el PNV, suponiendo una constitucionalización de la historia, hecho insólito en el derecho comparado europeo.

Todo este recorrido nos permitirá extraer conclusiones sobre los condicionantes del debate, la intención de los constituyentes, el juego de fuerzas políticas y la dificultad del consenso que tuvo como principal consecuencia el establecimiento de una organización territorial indefinida.

Destacaremos los elementos más importantes de la redacción constitucional, no centrándonos en el análisis positivo del articulado, sino fijándonos en qué se negociaba fuera de Cortes, qué otros artículos estaban en juego cuando se debatía, por qué se llegaron a acuerdos, por qué estos se rompieron en momentos muy tensos del debate y cómo el consenso vivió varios momentos de ruptura.

En definitiva, a través del análisis histórico, explicaremos qué significó para cada actor del momento la introducción de los conceptos nación y nacionalidad en la Constitución, por qué se establecieron diferentes vías para el acceso a la autonomía, a qué respondía el modelo autonómico en un principio, y a que terminó respondiendo al final. Asimismo, analizaremos qué supuso el reconocimiento de los derechos históricos en la interpretación de este novedoso Estado autonómico.

Asimismo, al final de esta investigación el lector encontrará una serie de anexos. En primer lugar, tendrá una serie de tablas que presentan la evolución en la redacción de los diferentes artículos analizados. En segundo lugar, verá tres tablas que presentan, mes a mes, del año 1976 a 1978, los principales hitos de la cronología constitucional junto a la violencia acaecida durante el mismo periodo.

CAPÍTULO 2: CONTEXTO HISTÓRICO

2 CONTEXTO HISTÓRICO

2.1 Cambio ideológico

El objetivo de este primer apartado de la investigación es demostrar cómo las ideas proyectadas durante la Transición se fueron gestando mucho antes, en momentos clave (como en el denominado Contubernio de Múnich), en plataformas, revistas y, por supuesto, en las instituciones. La intelectualidad crítica con ciertos aspectos del franquismo, desde dentro mismo del régimen, favoreció la creación de publicaciones como *YA*, *Cuadernos para el Diálogo* o la formación del grupo *Tácito* que asentaron las bases del posterior proceso de Transición. La mayor parte de los miembros de estos núcleos intelectuales provinieron del cambio de gobierno posterior al Congreso Europeo organizado en Múnich. Muchos de ellos fueron miembros de la administración, como por ejemplo José Manuel Otero Novas o Eduardo Navarro, siendo artífices, casi siempre en la sombra, del proceso de Transición, colaborando en la redacción de la Ley para la Reforma Política, en el proceso de regionalización de las preautonomías, así como en la mayor parte de las reformas propugnadas por el Gobierno de Suárez.

En este primer apartado de la investigación nos centraremos, de manera sucinta, en la actividad desarrollada por determinadas personas (Julián Gorkin, Salvador de Madariaga o Girondella, entre otros) que permitieron la organización del encuentro europeo en la ciudad bávara. Dentro de la intelectualidad de oposición en el franquismo, nos centraremos, entre otros, en Dionisio Ridruejo y Joaquín Ruiz Jiménez, fundadores de partidos que más tarde formarían parte de UCD. Todos ellos de diferentes tendencias, compartían el interés por la reflexión crítica expresada a través de la escritura.

Gracias a esta reflexión se fueron creando todas las ideas, conceptos y planteamientos debatidos en el proceso constitucional. En consecuencia, resulta interesante para el análisis ver cómo diversas plataformas financiaron e impulsaron esta reflexión, tanto desde el exilio como desde el interior (siendo vigiladas y víctimas de represión estas últimas). Veremos cómo permitieron crear puentes y redes entre personas que anhelaban una sociedad democrática y personas en un principio afines al régimen, que fueron cambiando de mentalidad poco a poco, y por lo tanto cambiando la manera de actuar. Esto marcaría la última mitad del franquismo, lo que nos permitirá realizar una conexión de todas estas ideas y proyectos con el proceso de Transición y debate constituyente.

Sin embargo, y como también analizaremos, la Transición española no fue simplemente un plan ideado desde la intelectualidad, sino que las calles y el pueblo también empezaron a demandar estos cambios a través de la lucha, cuestión que desarrollaremos más adelante.

2.1.1 La oposición intelectual exterior e interior

Desde el final de la guerra civil los republicanos exiliados buscaron, de diversas formas, liberar a España de la dictadura. Tras el final de la II GM y la victoria de los aliados, hubo un momento de ilusión en el que se pensaba poder impulsar la democracia que tanto reclamaban defender estos países. Sin embargo, la deriva de la posguerra en la guerra fría cambió el tablero del juego, haciendo que la dictadura se legitimase como un bastión contra la Unión Soviética. La lucha contra el comunismo pesó más que la lucha por la democracia. En este contexto en el exilio, sobre todo en América, se desarrollaron asociaciones y organizaciones que financiaron revistas en las que se publicaron diversas e interesantes reflexiones, en un principio poco centradas en España y a partir de la mitad de la década de los cincuenta, mostrando un interés especial en este país, que, aunque muy anticomunista, no dejaba de ser una dictadura. En este contexto encontramos a Julián Gorkin, del que posteriormente hablaremos.¹

Al otro lado del Atlántico, en 1946, acabada la IIGM, se fundó el Movimiento para los Estados Socialistas de Europa, impulsado, entre muchos otros, por Enric Adroher *Girondella*, quien había coincidido con Gorkin tanto en el POUM como en el exilio.² Este movimiento permitió la puesta en marcha de más uniones entre las democracias europeas, lo que desembocaría en 1949 en la fundación del Consejo de Europa, coincidiendo en la primera asamblea Girondella y Salvador de Madariaga, dos de los artífices de Múnich.³

El apoyo de EEUU a todas las ideologías que trabajaban por crear una Europa unida fue inmediato ya que a la inteligencia americana le interesaba la reconstrucción de las democracias occidentales como obstáculo ante el expansionismo soviético. Dentro de esta estrategia se creó en 1950 el *Congreso por la Libertad y la Cultura*, que, aunque con intención de desligarse de cualquier organización o vínculo oficial, era una institución auspiciada por el gobierno de EEUU y controlada por la CIA. Su objetivo era atraer intelectuales para contrarrestar el peso de la hegemonía comunista en el campo intelectual

¹ Julián Gorkin fue en un principio funcionario clandestino de la Komintern, expulsado de la misma en 1929 por su visión crítica, afiliado al POUM, perseguido por ello, lo que marcaría fuertemente su mentalidad y su concepción en torno a las causas del fracaso de la revolución proletaria, que luego determinaría sus posturas posteriores. El exilio en París, con un intermedio en México, le permitió tejer muchísimas redes de oposición al franquismo lo que a la postre permitiría establecer puentes y lazos clave entre la oposición en el exilio y en el interior.

² Girondella militante marxista desde muy joven, participó en el alzamiento republicano de Jaca, pasando posteriormente a ser miembro del POUM. Fue detenido en 1937 como consecuencia de los enfrentamientos con los comunistas. Exiliado en Francia, de 1940 a 1945 estuvo viviendo en México hasta su vuelta a Francia. Al igual que Gorkin, el exilio le permitió tejer redes claves de oposición entre el exilio y el interior. Tras la muerte de Franco, en 1975 regresó definitivamente a Cataluña, contribuyendo a la creación del PSC, formando parte de su dirección.

³ Madariaga, ingeniero de estudios, pero prolífico escritor y periodista desde muy joven, desempeñó entre 1921 y 1927 diversos cargos en la Sociedad de Naciones, institución que dejó cuando la Universidad de Oxford le ofreció la cátedra de lengua y literatura españolas. Fue embajador en Washington en 1931, en Francia entre 1932 y 1934, y ministro, ese mismo año, de Instrucción Pública y Bellas Artes y de Justicia de la Segunda República, exiliándose a Reino Unido tras el inicio de la guerra civil. Allí buscó la intervención del país en el conflicto español, sin éxito. Fue un ferviente opositor, tanto del comunismo soviético como del régimen franquista, viajando por todo el mundo dando conferencias y colaborando con organismos internacionales defendiendo sus ideas liberales.

de la posguerra. Con sede en París, trabajaba a través de seminarios, así como a través de la creación de comités nacionales y editando publicaciones de alto nivel intelectual. Buscando expandir la organización a América Latina, a mediados de 1952 se pensó en Gorkin, quien en 1953 pasó a dirigir la publicación *Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura*.

Estas publicaciones profundamente anticomunistas promocionaban el europeísmo como baluarte contra la amenaza soviética. Además del propio Gorkin, personajes relevantes como Salvador de Madariaga o Enric Adroher Gironella escribieron en numerosas ocasiones defendiendo estos postulados. Gironella ya era secretario del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Sin embargo, y a pesar de escribir mucho sobre Europa, España no era objeto de su atención ya que el interés no era influir en este país, sino en Latinoamérica. No obstante, el desarrollo de estos comités en Latinoamérica permitió que fuesen evolucionando hasta crear la *Inter-American Association for Democracy and Freedom* cuyo propósito, esta vez sí, era luchar también por las democracias contra las dictaduras fascistas, y no solo comunistas. Dentro de esta asociación, Victoria Kent creó el boletín *Ibérica* con el propósito de recopilar información sobre las dictaduras existentes en América Latina y Europa, con atención especial a España. A raíz de los pactos en 1953 entre la dictadura franquista y el gobierno estadounidense, esta publicación se hizo más necesaria y tenía como presidentes de honor a Madariaga y Gorkin. Gracias a esta apuesta se pudo, una década después, organizar un encuentro como el de Múnich, que, aunque fuera boicoteado por el régimen, dio lugar al cambio de gobierno ya mencionado, y en el que posteriormente profundizaremos.

La dictadura también tenía su intelectualidad, sus ideólogos. Al principio, eran pensadores que buscaban un debate y una reflexión sobre la posibilidad de desarrollar el sistema hacia otro régimen, pero sólo teniendo la intención en la palabra, el debate, sin un activismo parejo al mismo. Parte de ellos, evolucionaron hasta reclamar un cambio político, siendo muchos artífices de organizaciones y asociaciones que posteriormente protagonizarían el discurso intelectual que guiaría la Transición. Podríamos distinguir dos tipos de intelectuales que evolucionaron: falangistas y católicos.

Los medios en los que publicaban eran, obviamente, los del régimen. Mencionaremos los más relevantes, planteándolos de manera sucinta, pues tienen aquí el interés únicamente de contextualizar nuestra idea, tomada de Santos Juliá, de una Transición largamente madurada bajo el régimen franquista. Cabe destacar (por sus componentes) la revista *El Escorial*, fundada en 1940 con Dionisio Ridruejo como director y Pedro Laín como subdirector, ambos personajes relevantes que protagonizarían muchas polémicas con el régimen y de los que hablaremos a continuación. En 1946 se fundó la revista *Ínsula*, que fue clave para crear estos puentes entre el exilio y el interior, y, en consecuencia, fue objeto habitual de censura y quienes escribían en ella de represión. Otra de las publicaciones creadora de puentes entre en interior y exterior fue *Cuadernos Hispanoamérica*, fundada en 1946 como plataforma cultural del régimen.

Entre los intelectuales que mencionábamos, estaban, por un lado, los falangistas que, al ver el alejamiento del régimen de su ideología tras el final de la IIGM, se sintieron decepcionados. Un claro ejemplo fue Dionisio Ridruejo, quien fue evolucionando llegando a fundar la plataforma Acción Democrática, embrión de Unión Social Demócrata Española, que posteriormente se integraría en la Plataforma de Convergencia Democrática, con la intención de instaurar una democracia en España que iba más allá de simples postulados democristianos y se acercaban más a la socialdemocracia.

Estas ideas fueron evolucionando y fueron captadas también por el exterior. El alejamiento clave, poniéndose en el punto de mira del régimen, y, a la vez, mostrándose como un foco de apertura ante la oposición en el exilio, se dio en el contexto de unas jornadas sobre pensamiento contemporáneo en 1955 en el Ateneo de Barcelona, dónde en Ridruejo en su lección inaugural analizaba la incapacidad para construir España como Estado a la altura de los tiempos, criticando al régimen alegando que

“los españoles, incapaces de hacerse con un Estado, habían aceptado el franquismo cediendo toda responsabilidad a una sola persona. Y así hasta el presente, hasta esa parálisis de la que sólo podía escaparse a través del compromiso”⁴.

Este discurso le granjeó la enemistad del régimen y aunque, en un principio no se le encarceló, se le prohibió publicar y se secuestraron sus escritos. No obstante, desde el exilio sí se compartían algunos de sus postulados, sobre todo los relacionados con la idea de diálogo.

Ridruejo fue cohesionando a pensadores críticos con el régimen, lo que a finales de 1956 desembocó en la creación de Acción Democrática, del que sería líder e ideólogo. Más que un partido, buscaban actuar como una plataforma de convergencias de fuerzas de la oposición, social católicas, social-liberales y socialdemócratas. En esta búsqueda de crear un frente de oposición se reunieron en París, a finales de 1957, Ridruejo que fue acompañado de Antonio Menchaca⁵ y Fernando Varela, ministro de Estado de Gobierno de la República. Ridruejo le propuso colaborar con Acción Democrática, aunque sin éxito. Se reunieron también con la delegación del Gobierno Vasco, en concreto con Manuel de Irujo, que también era representante del nacionalismo vasco en el Consejo Federal del Movimiento Europeo.

El proyecto de Acción Democrática era un proyecto que, en sus líneas maestras, coincidiría en buena parte con las ideas y proyectos que caracterizaron la Transición. Se ubicaban en el centro izquierda, tenían voluntad de reconstruir un frente pluripartidista,

⁴ Jordi AMAT: *La primavera de Múnich: Esperanza y fracaso de una transición democrática. XXVIII Premio Comillas* (Vol. 5), Barcelona, Grupo Planeta, 2016, p.133.

⁵ Antonio Menchaca, escritor y marino bilbaíno (fue marino militar, pero le expulsaron pronto debido a su tendencia liberal) formó parte de estos críticos de los que se rodeó Ridruejo. Comprometido con la cultura, destacó rápidamente como crítico con el régimen por sus ideas liberales, fue encarcelado por ello en 1957. Posteriormente colaboró en la fundación de *Cuadernos para el diálogo*, junto a Joaquín Ruiz Jiménez.

aunque con los comunistas excluidos, abogaban por el restablecimiento de la monarquía (al ser la única alternativa que aceptaría el ejército) y querían influir en un Don Juan condicionado por un entorno exclusivamente de derechas. Asimismo, para apoyar la restauración le exigirían la representación de todas las fuerzas en un gobierno de transición que en un par de años debería garantizar libertades políticas y la convocatoria de unas elecciones constituyentes. Este punto de la restauración era inasumible para los republicanos ya que consideraban que el referendo popular en torno a la jefatura de Estado era irrenunciable. Lo relevante fue que, aunque la colaboración no se diese, el diálogo continuó.

Los diálogos y las alianzas entre el interior y el exilio se multiplicaron. No obstante, para los del interior no iba a ser misión fácil ya que cada vez estaban siendo más vigilados. En efecto, a raíz de estas y otras disidencias⁶, de la victoria de los aliados en la IIGM, del consecuente alejamiento del fascismo (y por tanto de falange) por la firma del Concordato en 1953, hubo una crisis de gobierno en el ejecutivo de la dictadura, reforzando el peso a los tecnócratas del Opus Dei, vigilando y reprimiendo a los disidentes. Ridruejo no tenía permitida la salida del país, además de tener prohibido expresarse en público. No obstante, se saltó esta interdicción y en marzo de 1957 realizó una entrevista para la revista “Bohemia” de América Latina en la que fue muy crítico con el régimen, además de, y esto es lo más significativo, dar ocho puntos que debían seguirse para lograr la reconciliación entre vencedores y vencidos y así edificar un futuro democrático. Por el interés histórico que suscita, reproducimos los ocho puntos en su integridad.

“1.Realización de las **reformas sociales sustanciales** por las cuales lucharon los enemigos de ayer.

2.Declarar un **límite a la dictadura** tanto en el tiempo como en los poderes.

3.Abrir el **principio de representación por elección** en todas las instituciones públicas: Cortes, municipios, sindicatos, organizaciones universitarias,etc.

4.Liquidar el Partido único oficial y abrir paso a la formación de corrientes o tendencias de la opinión, aun sin admitir su inmediata formalización como partidos: admitir, mínimamente, el **derecho de asociación y manifestación**.

5.**Liberalizar** a fondo la vida cultural.

⁶ Como por ejemplo la revolución estudiantil de 1956, de la que hablaremos un poco más adelante.

6. Admitir el **derecho a la huelga económica**, aprobada por los sindicatos, previa **democratización** de éstos.

7. Liquidar todos los modos de discriminación y admitir a todos los exiliados o antiguos adversarios del Régimen en la convivencia: **amnistía política**.

8. Abrir un período de información, con consulta de todas las opiniones articuladas, para, a continuación, abrir un **período constituyente** que permita al pueblo español —consultado a plazo fijo— opinar sobre su Régimen futuro.”⁷

Como se puede comprobar, este fue básicamente el camino que siguió Adolfo Suárez cuando fue nombrado presidente. Esto refuerza la idea que buscamos defender y demostrar en esta introducción, y es que los proyectos para el cambio político en España se crearon mucho antes de la muerte del dictador y fueron madurando desde dentro del régimen mismo.

Esta entrevista fue muy sonada y publicitada en el exilio, y a raíz de ella (y por el intento de crear Acción Democrática) Ridruejo fue detenido y su agenda de contactos interceptada, lo que provocó que los intentos de diálogo entraran en un impasse. No obstante, desde el exilio se le configuró como opositor en el interior (tanto en términos intelectuales como políticos), sobre todo gracias a François Bondy, desde Preuves y otras publicaciones hermanas como los *Cuadernos del Congreso por la Libertad y la Cultura* y, aunque Ridruejo todavía no participaría en esta plataforma, le sirvió para internacionalizar su figura.

Por otro lado, entre los disidentes que evolucionaron dentro del régimen, encontramos a los católicos que a raíz del Concilio Vaticano fueron cambiando y evolucionando hasta la tendencia de la democracia cristiana. La mayor parte de ellos tendían a la idea de una reforma a través del concepto de reconciliación, noción que estaba presente en prácticamente todos los núcleos de contestación al franquismo, incluido el PCE del que luego hablaremos.

Un ejemplo de ello fue Joaquín Ruiz Jiménez, nombrado ministro de educación en 1951, hombre clave dentro de la intelectualidad del régimen y que fue evolucionando hasta posicionarse en contra del mismo. La influencia de Ruiz Jiménez fue muy importante en la cohesión de este grupo de intelectuales, así como en la publicación del semanario *Revista* que permitía difundir este nuevo modelo cultural. Ruiz Jiménez coincidió en el diario *Ya* con otro de los católicos que iría evolucionando, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, funcionario en el que luego profundizaremos, ya que será uno de los artífices

⁷ Jordi GARCÍA: *Dionisio Ridruejo. Materiales para una biografía*, s.l., Colección obra Fundamental Fundación Banco Santander, 2006, p. 296. El uso de la negrita en determinadas expresiones ha sido una elección propia para resaltar las ideas principales, no estando presente en el original.

de la Ley para la Reforma Política. Ruiz Jiménez, además de participar en estas plataformas, asociaciones y publicaciones, fundó en 1963 *Cuadernos para el Diálogo* y en 1975 el partido Izquierda Democrática⁸.

Su alejamiento del régimen se produjo a raíz de la revuelta estudiantil de 1956, que llevó a su cese como ministro de educación. Al igual que parte de los intelectuales fueron alejándose progresivamente de la dictadura, los estudiantes comenzaron también a cuestionar el régimen, contagiando la vieja escuela a la nueva escuela. Un nombre a destacar dentro del ámbito universitario, es el del catedrático de Derecho Político Enrique Tierno Galván, quién completó esta perspectiva y la teorizó en un boletín académico, además de utilizar el seminario de su cátedra para fundamentar una racional alternativa democrática. Personas como Raúl Morodo, Pablo Lucas Verdú o Elías Díaz pasaron por el mencionado seminario.

Raúl Morodo, Catedrático de Derecho Político y Constitucional, fue cofundador con Enrique Tierno Galván del Partido Socialista Popular, siendo diputado del mismo, participando en los debates constitucionales. Pablo Lucas Verdú, Catedrático de Derecho Constitucional contribuyó con su investigación a una nueva mirada hacia su disciplina, además de teorizar sobre el Estado de Derecho en España. Gran conocedor del Derecho Político y Constitucional comparado, la impronta italiana influyó en sus trabajos, siendo gran divulgador de estas teorías. Elías Diez, Catedrático en Filosofía del Derecho, desde la obtención de su licenciatura en 1956 inició una carrera universitaria crítica y comprometida políticamente. Tanto Lucas Verdú como Ruiz Jiménez le dieron clase, además fue compañero de estudios de Raúl Morodo, y en 1966 publicó el libro *Estado de Derecho y sociedad democrática* en la Editorial Cuadernos para el Diálogo. Formó parte, como los dos juristas mencionados, de los intelectuales que contribuyeron con su formación e investigación a crear la teoría sobre la que se basaron posteriormente los constituyentes a la hora de redactar la Carta Magna. Su impronta sobre la misma es, por tanto, innegable.

Las universidades se convirtieron así en grandes centros de protesta, rebelión y contestación a un régimen caduco que ya poco podía ofrecer a una nueva generación sedienta de libertad. Esta rebelión puso en evidencia el fracaso educativo del franquismo y demostró la incapacidad de una universidad inspirada en los principios del régimen de satisfacer las demandas del sector mejor formado de la sociedad. Al interpretar este movimiento en términos de orden público, el régimen no pudo ofrecer más respuesta que la represión. Aunque a partir de la década de los sesenta esta conflictividad se volvió endémica y se sucedieron huelgas y protestas hasta la Transición, merece pararse a contextualizar la revuelta de los estudiantes de 1956, que se convertiría en un punto de inflexión para estos intelectuales del régimen.

⁸ Partido que participaría en la creación de la Plataforma de Convergencia Democrática. Las diferencias en el seno del partido llevaron a la escisión del sector más moderado dirigido por Fernando Álvarez de Miranda, que creó un nuevo partido denominado Izquierda Demócrata Cristiana y que, tras sucesivas fusiones con otros pequeños partidos, acabaría integrándose en la coalición Unión de Centro Democrático.

Uno de los nombres que sobresale en esta revuelta es el de Enrique Múgica. Captado para el Partido Comunista (PC) por Jorge Semprún (apodado Federico Sánchez) en 1953, estableció relaciones en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con Ridruejo (sin conocer éste su afiliación comunista) ya que se había convertido en referente para jóvenes inconformistas con la creación de microcosmos en las publicaciones dónde había cierta libertad. Además, Múgica se movía también dentro del Sindicato Español Universitario (SEU), coincidiendo esto en el tiempo con la estrategia del PCE de la reconciliación nacional y del entrismo.⁹ En efecto, se consideró el SEU como un buen espacio para ensayar esta estrategia de infiltración, donde Múgica fue protagonista. Gracias al aval de Ridruejo y, gracias a éste, el del rector Pedro Laín (amigo de Ridruejo), Múgica organizó varios encuentros de poesía, dónde se ponían en contacto con otros estudiantes que compartían inquietudes y estos a su vez establecían contactos con Ridruejo. Estos jóvenes buscaban organizar encuentros para desgastar al sistema, Ridruejo y el rector Laín compartían la voluntad de democratizar el SEU, pero no hasta dónde querían llegar los infiltrados. A la muerte de Ortega y Gasset le hicieron un homenaje, y raíz de esto (y de lo dicho en él, crítico con el régimen), la Dirección General empezó a informar a Seguridad de lo que estaba sucediendo, realizándose informes con las *personas peligrosas*, señalando a Múgica, entre otros, como inductor de los actos subversivos.

Sin embargo, el episodio que más nos interesa ocurrió un par de meses después, en febrero de 1956. Desde principios de ese año, hicieron circular por la universidad una hoja clandestina que reclamaba la constitución de un sindicato libre de estudiantes, ya que, al haber perdido las candidaturas oficiales del sindicato las elecciones, estas se suspendieron: el entrismo daba sus frutos. Esto provocó la respuesta de los estudiantes que protagonizaron la primera manifestación desde la guerra civil. Al día siguiente, un grupo de falangistas atacó la universidad y a los estudiantes, hubo represión y el 9 de febrero fueron detenidos Múgica, Ramón Tamames y Ridruejo. Ruiz Jiménez fue destituido, al igual que el rector Pedro Laín. Además, el encarcelamiento a raíz de estos hechos sirvió a Ridruejo para afianzar su reconocimiento dentro de la oposición clandestina. Tras mes y medio en la cárcel defendió a capa y espada a los estudiantes (aunque al enterarse que había infiltrados comunistas si bien su defensa no cambió, si la virulencia de la misma y fue menos protector). No obstante, no sintió esta infiltración como traición, sino que le sirvió para reunirse con Semprún, estableciendo contactos con la oposición clandestina, evolucionando él mismo y alejándose cada vez más del régimen.

Desde el exilio se informó sobre esta revuelta y la revista *Ibérica* se encargó de divulgar una octavilla redactada por los propios estudiantes en la que negaban la versión oficial del régimen. Aprovecharon el reverso de la misma varios falangistas, entre ellos Ridruejo, para protestar por la suspensión, a raíz de estas revueltas, de las revistas *Ínsula* e *Índice*. No fue la única referencia a la revuelta desde el exilio. En el editorial de mayo-junio de 1956 de *Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura*, anónimo (aunque seguramente escrito por Gorkin) se recalcan estos hechos, además que, en el mismo mes, *Ibérica* publicaba un artículo llamado *Nuestra España se rehace* dónde estaba muy

⁹ Estrategia de infiltración en los órganos del régimen para boicotarlos desde dentro.

presente el pensamiento de la existencia de tres Españas. Por un lado, los vencidos, por otro lado, los vencedores y en medio, una especie de tercera España que pugnaba por evolucionar hacia una democracia a través de la perspectiva de reconciliación.

Hemos visto cómo desde mitad de la década de los cincuenta y más afianzada a partir de los sesenta, hubo una intelectualidad opuesta al régimen que estaba ideando una salida de la dictadura de la forma más pacífica posible, sin romper con el sistema. Gran parte de los protagonistas y difusores de estas ideas serían protagonistas de la Transición, sobre todo en la órbita de UCD.

2.1.2 El “Contubernio” de Munich

Los Acuerdos España-Estados Unidos firmados por EEUU y España en 1953, así como el reconocimiento e ingreso de España en la ONU en 1955, suscitaron numerosas críticas desde la oposición ya que se consideraba que poco podía ayudar en el camino a la democracia en España. Uno de los que así pensaba era Gorkin, que siguió buscando los apoyos en organizaciones internacionales, básicamente dos. Por un lado, las sindicales con las que tenía una lejana relación, y por otro las que realmente son relevantes para esta historia, las europeístas. Dentro de estas destaca el Movimiento Europeo, que reconocía oficialmente al Consejo Federal Español, presidido por Madariaga y con Gironella como secretario. La idea era que la Europa unida debía ser el camino para distanciarse del franquismo y del comunismo. Es en este contexto que se empieza a gestar en 1958 la denominada operación española del Congreso, que se dilatará 4 años y fue denostado por el régimen como *Contubernio*. No es el lugar aquí para hacer un repaso exhaustivo a todos los contactos e intercambios de misivas que hubo hasta llegar a la celebración de Múnich, sin embargo, al vislumbrarse dentro de este proceso una reflexión tanto en torno a una posible transición, así como en relación con las regiones, haremos un sucinto resumen.¹⁰

Los recientes estudios al respecto identifican a Michael Josselson, agente de la CIA, como precursor del encuentro en la ciudad germánica.¹¹ Fue quien encargó un informe para analizar la situación de los intelectuales del interior. La conclusión del mismo fue que, teniendo en cuenta la dictadura, las opciones comunistas se convertían en ansiadas y esperanzadoras para una sociedad que desconocía el trasfondo de la realidad soviética. Para la redacción de este informe se contó con numerosos intelectuales, entre los que destacaríamos a Tierno Galván, Ridruejo y Ruiz-Jiménez, y es más que probable que hablasen sobre organizar un encuentro. El informe llegó a finales de 1958 o principios de 1959 a la Fundación Ford, una de las principales fuentes de financiación del Congreso por la Libertad de la Cultura, poniéndose en marcha la maquinaria para disponer el encuentro. El encargado para ello sería, desde Francia, Pierre Emmanuel (poeta católico

¹⁰ Cfr. Jordi AMAT: *La primavera de...* y Olga GLONDYS: *La guerra fría cultural y el exilio republicano español: cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura (1953-1965)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2012.

¹¹ *Ibid.*

que adquirió prestigio en la Resistencia intelectual durante la IIGM y que colaboraba con el congreso).

Aunque la idea ya había sido mencionada anteriormente por otros europeístas, el hecho de enmarcar el encuentro dentro de un coloquio de temática europeísta, fue concretado por el delegado de la Fundación Ford, Waldemar Nielsen. Se produjeron entonces numerosos intercambios de misivas e invitaciones para posibilitar por primera vez la entrada de un grupo de intelectuales españoles del interior en la órbita del Congreso. El primer encuentro para preparar el coloquio fue en Lourmarin en 1959, donde acudieron Pedro Laín, José Luis López Aranguren, Julián Marías¹², Camilo José Cela, José Luis Cano y José María Castelet. Aunque fue invitado, debido a la vigilancia y los procesos judiciales en los que estaba implicado, Ridruejo no pudo acudir. No obstante, escribió una reflexión en la que maduraba las ideas ya antes comentadas sobre España, y abogada cada vez más por la reconciliación y democratización del país.

El encuentro en Lourmarin tuvo como consecuencia la creación de la delegación española del Congreso por la Libertad y la Cultura que durante los primeros años tutelaría Emmanuel desde París. Se organizaron varios encuentros posteriores, hasta que finalmente en 1960 se puso en marcha el Centro de Estudios y Documentación, con Madariaga como presidente del consejo de honor y Gorkin como vicepresidente. Se decidió iniciar la operación España actuando desde dos frentes. Por un lado, el cultural tutelado por Emmanuel y, por otro lado, el político dirigido por Gorkin y desligado orgánicamente del Congreso, pero financiado a través de él.

A finales de febrero de 1960, se publicó el primer boletín del Centro que era concebido no como una revista de alta cultura, sino como una publicación de información y combate en la medida que su vocación era difundir análisis y datos ocultados por el régimen. Se buscaba crear brechas entre la España oficial que quería integrarse en la CEE y las estructuras más reaccionarias del Estado, además de que las “referencias al europeísmo incidían específicamente no en el valor de la unión sino en el papel que entre la oposición democrática iba adquiriendo como bandera del combate por las libertades”¹³.

El Centro evolucionó hasta oficializarse, constituyéndose en su seno el Comité Nacional Español del Comité des Écrivains, con Pedro Laín de presidente, Josep María Castellet de secretario y con Ridruejo, Julián Marías, Aranguren y Cano Chueca como miembros.

En relación con la dictadura y su vinculación a Europa, los primeros cambios significativos en el régimen franquista tuvieron como consecuencia otros que llevaron poco a poco a la erosión y decadencia del régimen, comenzando en 1957 con el cambio de gobierno amparado por Carrero Blanco que supuso, como es sabido, la entrada de tecnócratas vinculados al Opus Dei, que se centraron de modo especial en mejorar la situación económica, obligados por el FMI. Para ello se basaron en la planificación

¹² Como veremos, Julián Marías fue senador por designación real durante el debate constitucional y escribió numerosos artículos en prensa en relación a la utilización de la palabra nacionalidades en la Constitución.

¹³ Jordi AMAT: *La primavera de...* pp.190

indicativa nacida en Francia de la mano de Jean Monnet. Esta suponía una planificación con carácter vinculante para el sector público e indicativa para el sector privado. Su origen se remonta al fin de la IIGM y usaba la planificación como una forma de generar bienestar a las economías diezmadas por la guerra, pero sin cambiar el sistema económico vigente. Esto permitía la existencia de una economía de mercado, sin que ello supusiera una pérdida de control por parte del Estado.¹⁴

La herramienta utilizada fue el llamado Plan de Estabilización de 1959 por el cual se pasaba de una política económica de casi autarquía y endogámica a una semiliberal y de apertura al exterior. Esto supuso un proceso de transformación espectacular en la década de los sesenta (industrialización acelerada, éxodos rurales, crecimiento urbano incontrolado, avalanchas turísticas...) que hizo que ya en la década siguiente España dejase de ser un país subdesarrollado y rural para transformarse en una sociedad industrial, altamente tecnificada, urbana, profesional y de masas. En efecto, estos Planes de Estabilización fueron el punto de partida de la llamada *época del desarrollismo*, dando lugar a una nueva etapa marcada por un fuerte crecimiento económico. Al mismo tiempo que miles de trabajadores emigraban a Alemania o Suiza para trabajar, gran número de europeos se acercaron a las costas españolas bajo el lema *Spain is different*, conectándose así España a Europa y Europa a España.

Además, el Plan de Estabilización fue (contra lo querido por el régimen) el origen de la posterior crisis del franquismo¹⁵. En efecto, permitió a la oposición boicotear el régimen desde dentro gracias a la negociación colectiva y la utilización de la Organización Sindical Española (OSE) para hacer sindicalismo alternativo dentro de la organización misma, lo conocido como entrismo. Creadas con la intención de mejorar la productividad empresarial, no solo la negociación colectiva, sino también la introducción de los jurados de empresa, provocaron numerosas tensiones entre obreros y empresarios cuando se tuvieron que negociar mejoras salariales debido al crecimiento de la economía.

Aunque no fuese el objetivo, esta política económica y la dinamización social que conllevó, permitió ensanchar una clase media, urbana, medianamente educada y consumidora. Para esa clase media, el modelo ideal se situaba crecientemente en la Europa democrática. Entre las élites económicas que se generaron al hilo de este proceso de crecimiento amparado e impulsado por los planes directrices del régimen, pudo

¹⁴ Fabián ESTAPE, Mercè AMADO: "Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España", en Josep FONTANA y Sheelagh M. ELLWOOD (eds.): España bajo el franquismo, Barcelona, Crítica, 1986, pp.206-214.

¹⁵ Es importante remarcar la idea de que la Transición no fue consecuencia única de los cambios económicos desde el poder ya que, y siguiendo las palabras de Nicolás Sartorius y Alberto Sabio "Según esta corriente de pensamiento, a la muerte del dictador estaría España en condiciones de acceder a la democracia gracias a la obra de la propia Dictadura, que habría desarrollado el país hasta el punto de homologarlo a las naciones que entonces constituían la Comunidad Económica Europea (CEE). El estudio comparado de la situación en que se encontraba España a la muerte del Caudillo en relación con los países que componían la CEE no permite sostener tal tesis". Nicolas SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura: la conquista de la democracia en España: noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de hoy, 2007, p. 30.

también cundir la sensación de que la democracia (o alguna forma de democracia) podría en el futuro ser más conveniente que la prolongación de la dictadura sin Franco.

Este panorama hizo que la entrada de España a la Comunidad Económica Europea se vislumbrase como realidad. En febrero de 1962 comenzaron entonces a entablarse negociaciones para la inclusión de España en el mercado europeo, a través de una solicitud del ministro de asuntos exteriores, Fernando María Castiella al presidente de la CEE, Maurice Ciuve. En junio de ese mismo año se celebró el IV Congreso del Movimiento Europeo en Múnich, del que se desprendió la obligada necesidad de democratización de España para poder entrar en la CEE. La reacción de la dictadura al Congreso dejó también claro que no estaban dispuestos a pagar el principal peaje de la democratización del régimen.

Retomando la organización del encuentro en Múnich, no situamos en abril de 1961 en el seno de una reunión en París del Comité Federal Español del Movimiento, presidido por Madariaga y dónde se hizo la primera convocatoria en Estrasburgo (cambiándose posteriormente la ubicación a Múnich) de una Asamblea que abarcase las tendencias liberales, demócrata-cristiana y socialista, reuniendo a personalidades españolas tanto del interior como del exilio.

Entró en escena la Asociación Española de Cooperación Europea (AECE), tutelada por el comité español del Congreso por la Libertad de la Cultura, asociación fundada en 1954 con el propósito de desarrollar eventos culturales y actividades tendentes a mostrar la necesidad y el interés de la integración de España en Europa. Al principio dirigida por la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), estaría integrada por democristianos, socialistas y monárquicos liberales. A instancias de esta asociación se intentó celebrar, en el verano de 1961 en Mallorca, la I Semana Europeísta Española, pero fue prohibida por el régimen en vísperas de su celebración. A raíz de esto, la AECE entró en crisis, lo que llevó a un cambio en sus cargos, nombrándose a Gil Robles como presidente. Como secretario general se nombró a Fernando Álvarez Miranda, que posteriormente sería miembro destacado del grupo Tácito, además de fundador de Izquierda Democrática Cristiana, escisión de la Izquierda Democrática de Ruiz Jiménez, que se integró posteriormente en el Partido Popular Demócrata Cristiano, que, a su vez, se unió a UCD. En 1977 se convirtió en el primer presidente del Congreso de los Diputados de la democracia.

La solicitud de integración de España en el mercado común en febrero de 1962 provocó fuertes reacciones en la oposición, que básicamente reclamaban que el requisito irrenunciable para que la CEE aceptase a España fuese su democratización.

Otra la de las asociaciones clave en este encuentro fue el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME), que integraba personalidades con ideologías diferentes, aunque todas ellas democráticas. Desde el principio, como hemos visto, “se esforzó en

convertirse rápidamente en un organismo nacional y verdaderamente representativo”¹⁶. Invitaban a figuras del interior a participar (siempre de forma anónima, obviamente) en publicaciones, coloquios, asambleas, así como organización de campamentos para las juventudes. Esto generó un espacio de debate y organización frente al franquismo, además de permitir el establecimiento de estrechas relaciones con Europa. Este tipo de espacios, junto con otros que veremos posteriormente, permitieron crear ese poso intelectual, de debate en el que surgirán, se afianzarán y se desarrollarán gran parte de los conceptos e ideas que luego se reflejarán en la Constitución.

La Asociación Española de Cooperación Europea (AECE) se creó, como muchas otras organizaciones, al margen del Movimiento Europeo, y fue de las más activas gracias a su reconocimiento legal a través de la Ley de Asociaciones Políticas. Todos estos organismos fueron colaborando hasta cristalizar en su interior las diferentes tendencias e ideologías europeístas democráticas existentes, formalizándose

“grupos bien definidos: monárquicos liberales de la Unión Española, neo-socialistas del Partido Social de Acción Democrática, demócratas cristianos de derecha e izquierda, representantes del Partido Socialista Obrero Español y otros núcleos igualmente democráticos.”¹⁷

A pesar de la diversidad en estas organizaciones, a principios de la década de los 60 se empezó a considerar la posibilidad de introducir también a toda la oposición interna ya que faltaban algunas tendencias de la misma.

“¿Quiénes estaban en ese caldo de cultivo? En resumen, todos menos los comunistas: desencantados del falangismo, socialistas, monárquicos, liberales, nacionalistas, azañistas, antiguos trotskistas... (...) La CIA llevaba financiando desde 1948 el proyecto europeísta. Llevaba años en el combate de atraer intelectuales para contrapesar la influencia de los artistas soviéticos. Y Múnich era un proyecto perfecto para sus dólares.”¹⁸

El principal obstáculo para hacer la reunión (además de juntar a la oposición en el exilio) era conseguir también la participación de la oposición en el interior. Teniendo en cuenta las posibles represalias, se decidió presentar la reunión como un debate sobre las

¹⁶ Consejo Federal Español del Movimiento Europeo: “Múnich 1962, explicación de un hecho histórico”, Paris, s.e., 1962, pp. 4. Recuperado de internet (http://archivomunicipal.betanzos.net/AMB%20FONDO%20ALVAJAR%20web/Gobierno%20republicano%20Espa%C3%B1ol%20no%20exilio/Impresos%20folletos%20e%20libros/1962d_Gobierno_Republicano_Espanol_Exilio_%20Impresos_archivo_municipal_de_Betanzos_Fondo%20Alvajar.pdf)

¹⁷ *Ibid.*, pp. 4.

¹⁸ Luis ALEMANY: “El Contubernio de Múnich, más allá del símbolo y el abrazo”, *El Mundo*, 26 de enero de 2016. Recuperado de internet ([El Contubernio de Múnich, más allá del símbolo y el abrazo | Cultura | EL MUNDO](#))

relaciones de España con Europa. El verdadero interés era juntar a todos aquellos que abogaban por la democratización del régimen para poner fin a la dictadura.

El escenario perfecto se presentó en el marco del debate en Europa sobre la ampliación de la CEE, celebrándose el 7 y 8 de 1962 el IV Congreso del Movimiento Europeo, siendo aprovechado por las organizaciones anteriores. Asimismo, representantes de la oposición tanto del interior como del exilio recibieron la invitación del secretario general del Movimiento Europeo (Robert Van Shendel) para celebrar el 5 y 6 de junio (dos días antes del congreso) una reunión para intercambiar impresiones sobre la posibilidad de la integración española en el marco europeo. Se consiguió así reunir en Múnich a

“miembros del Partido Obrero Español, Partido Social de Acción Democrática, Partido de Acción Republicana Democrática; Partido Nacionalista Vasco, grupos políticos independientes de izquierda y republicanos, Fuerzas Democráticas. Catalanas, Izquierda Democrática Cristiana, Democracia Social Cristiana, Unión Española (monárquicos liberales) y varias personalidades, entre ellas algunas de Acción Católica, que asistieron a la reunión a título personal. En total, ciento dieciocho españoles; ochenta residentes en España y treinta y ocho residentes en el exilio.”¹⁹

Como método de trabajo se establecieron dos comisiones, una presidida por Gil Robles y otra por Salvador de Madariaga, los participantes se adscribieron a una o a otra, pero no por procedencia (interior o exterior) sino por el proyecto a debatir. En la comisión presidida por Madariaga se debatió la propuesta de resolución de la AECE y en la de Gil Robles de la CFEME.²⁰ Ambos proyectos establecían los requisitos para que España pudiera ser aceptada en la CEE, y en ambos se reclamaban los elementos básicos de una democracia: la celebración de elecciones libres, la libertad de expresión y la consulta sobre la integración en Europa. De este proyecto, destacaba la mención al “compromiso de renunciar a toda violencia activa o pasiva, antes, durante y después del inevitable cambio.”²¹ La voluntad de hacer una Transición pacífica, como podemos observar, también estuvo desde el principio, así como la consideración de necesidad inapelable la democratización del país.

Para rastrear el origen del asunto principal de esta investigación, la cuestión nacional, es interesante recordar con Santos Juliá que Rafael Tasis²² tenía la tarea de incluir en la declaración conjunta un punto sobre el “Reconocimiento de la personalidad de los

¹⁹ Consejo Federal Español del Movimiento Europeo: “Múnich...p.6.

²⁰ Aunque ya mencionado, recordar que AECE se refiere a la Asociación Española de Cooperación Europea y CFEM al Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

²¹ *Ibid.*, p. 21.

²² Rafael Tasis, escritor y periodista catalán, durante la década de 1920 fue secretario general de la juventud de Acció Catalana Republicana en la década de 1920, siendo nombrado en 1937 director general de los servicios correccionales de la Generalidad de Cataluña. Con el fin de la guerra civil se exilió en París, volviendo en 1948 a Cataluña, ejerciendo de corresponsal de los exiliados de manera anónima.

pueblos de España, con sus peculiaridades lingüísticas, culturales, jurídicas y políticas, expresadas en instituciones propias, de acuerdo con las leyes generales”. Sin embargo, al referirse a Valencia y Baleares como parte de la nacionalidad catalana, Gil Robles se exaltó y finalmente se acordó la fórmula que veremos a continuación.²³ En este sentido, la propuesta del CFEME introducía la reivindicación de

“la autodeterminación, o sea, la libre elección de régimen, de gobierno y de las estructuras que hayan de regular en el porvenir la convivencia de las comunidades naturales y de los ciudadanos en el Estado futuro.”²⁴

Tras el debate, se juntaron ambas comisiones para elaborar conjuntamente una resolución, y, aunque no sirviera para solucionar la principal cuestión institucional que causaba divergencia en la oposición (qué régimen debía de instaurarse en España como salida a la dictadura), fue clave ya que era la primera reunión de ciudadanos de muy diferentes ideologías que se juntaban para acordar un texto sobre el futuro jurídico político de España. En efecto, en el propio documento “Múnich, explicación hecho histórico” se hace referencia a esto matizando que “no se planteaba el definir cuál hubiera de ser el régimen ideal para España, sino el declarar ante el Congreso del Movimiento Europeo aquellas condiciones indispensables para que España pudiera integrarse a Europa.”²⁵

La resolución finalmente acordada era una mezcla de los dos proyectos, y reivindicaba así instituciones representativas y democráticas, derechos y libertades (sobre todo de expresión y opinión), libertad sindical y de huelga, el reconocimiento de partidos políticos y el derecho a la oposición. Aunque no se llegó a introducir la propuesta de Tasis, se demandó también el “reconocimiento de la personalidad de las distintas comunidades naturales”, manteniéndose esa discreta alusión a la diversidad regional propuesto en el texto del CFEM. El párrafo final era tomado de la propuesta de la AECE, mencionando el “compromiso de renunciar a toda violencia activa o pasiva antes, durante y después del proceso evolutivo”²⁶, habiéndose modificado la expresión *inevitable cambio* por *proceso evolutivo*.

Esta resolución se aprobó por aclamación unánime, y fue aceptada y aprobada en sesión del IV Congreso del Movimiento Europeo. Es en este momento cuando Madariaga pronunció su famosa frase:

“la guerra civil que comenzó en España el 18 de julio de 1936 y que el régimen ha mantenido artificialmente con la censura, el monopolio de la

²³ Santos JULIA: *Transición...*p.286.

²⁴ Consejo Federal Español del Movimiento Europeo: “Múnich...”p. 21.

²⁵ *Ibid.*, pp. 22.

²⁶ *Ibid.*, p.22.

prensa y radio y los desfiles de la victoria, la guerra civil terminó en Múnich anteayer, 6 de junio de 1962.”²⁷

Este momento es destacable ya que vemos cómo la cuestión territorial estaba presente, teniéndose en mente la necesidad de este reconocimiento de la diversidad existente en España, aunque de manera muy tímida, y de hecho nombrándolo con la ambigua expresión de “comunidades naturales”. También prevaleció en este momento la consideración de la llegada a la democracia como un *proceso evolutivo*, y no como un *cambio*, quedando patente esa *ilusión* de que la llegada a la democracia se haría a través de una evolución desde dentro del régimen propiciada por los críticos con el mismo. Si bien fue la Ley para la Reforma Política la que propició la Transición, tal y como veremos en el apartado dedicado a la oposición en las calles, esta fue la que hizo posible que realmente hubiese un cambio, y no una simple evolución del sistema. No fue posible la caída de Franco, pero sí se hizo imposible la continuidad del régimen tras su muerte.

Además, fue un triunfo de la oposición en el exilio en el sentido de que la CEE rechazó la entrada de España, dejando claro que la única vía para su incorporación era la democratización del país. Asimismo, permitió dotar del espacio y la garantía para los demócratas de que Europa era la vía para lograr el cambio en España.

La reacción del régimen a este encuentro fue muy dura. Tras Múnich, se suspendió el Fuero de los Trabajadores, todos los asistentes del interior fueron represaliados en mayor o menor medida, fueron acusados de traidores de la patria, la reunión se bautizó, en palabras de Arias Salgado, como el *contubernio de la traición*, se organizaron manifestaciones de apoyo al dictador, además de realizar una gran campaña de desprestigio hacia los asistentes. Se les acusó de buscar la obstaculización de la entrada de España en la CEE, lo cual resulta paradójico ya que el Tratado de Roma dejaba clara la necesidad de democratización para la adhesión de cualquier país.

Sin embargo, un mes después (y a pesar de que quien había abierto la vía para entrar en Europa era la oposición y el Gobierno la había cerrado), Franco decidió cambiar de Gobierno nombrando personas que podríamos calificar de más abiertas hacia este europeísmo. Quedaba patente que la resolución de Múnich no era un simple documento más, que las huelgas y la conflictividad comenzaban a incidir en el régimen, y que el panorama económico conducía también hacia una apertura vislumbrándose ciertos cambios. Como bien concluye el documento que venimos citando

“los reunidos en Múnich hablaban de democratizar a España porque son demócratas. El gobierno habla de liberalizarla porque de otro modo no podría respirar en el mundo actual. (...) Nadie es ya capaz de sostener la fórmula fascista, dictatorial y oligárquica a cuerpo descubierto. Estamos

²⁷ *Ibid.*, p.23

en plena crisis del sistema y su reacción ante el hecho de Múnich ha venido a demostrarlo.”²⁸

Como ya hemos mencionado, a lo largo de todo el franquismo existió una pugna entre dos de las principales familias del régimen. Por un lado, los falangistas y, por otro, los tecnócratas del Opus Dei apoyados por Luis Carrero Blanco y liderados por Laureano Pérez Rodó. El nombramiento del gobierno en 1957 marcará una victoria de la parte tecnócrata, y en consecuencia los falangistas intentarían reforzar sus posiciones. No obstante, a pesar de la “victoria” del grupo tecnócrata, dentro de la facción del Movimiento Nacional, y a raíz de Múnich, se nombró en 1962 a José Solís en la Secretaría General y Manuel Fraga en Información y Turismo.

El primero emprendió una política de tímida apertura en la Organización Sindical, que, sin quererlo favoreció el entrismo de CCOO (que cosechó grandes resultados en 1966)²⁹. El segundo impulsó una Ley de Prensa e Imprenta que, con todas las limitaciones, dio el primer paso de esta apertura permitiendo cierto desarrollo en la vida cultural, así como favoreciendo la supresión de la censura previa, a pesar de exigir en su artículo 12 el depósito previo de la publicación, siendo los plazos diferentes según el tipo de publicación, siendo de mínimo media hora para los diarios o semanarios, lo que permitía el secuestro de la publicación. Este secuestro se hacía en virtud del artículo 2 de esta ley que exigía

“el respeto a la verdad y a la moral, el acatamiento a la Ley de Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales, las exigencias de la defensa nacional, de la seguridad del Estado y el mantenimiento del orden público interior y la paz exterior.”³⁰

En virtud de este artículo se abrieron numerosos expedientes sancionadores, y, aunque no siempre terminaban en castigo, buscaban amedrentar a los periodistas. No obstante, permitió la proliferación de voces haciendo que la prensa del final del régimen se convirtiera en un *Parlamento de papel* transmisor del debate que se estaba generando.

A través de estos nombramientos, esta facción del Movimiento contrarrestaba así el influjo y poder que tenía la facción tecnócrata, que se había visto reforzada en 1967 con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado (VII Ley Fundamental) tras un “referéndum”. La parte más “aperturista” de esta ley fue la Reforma Administrativa emprendida por Laureano López Rodó³¹, con la creación de los Técnicos de

²⁸ *Ibid.*, p. 16.

²⁹ Siete años después, y en virtud de la séptima Ley fundamental aprobada, intentó emprender una Ley de Asociaciones, que fracasó por la oposición de Laureano López Rodó.

³⁰ Artículo 2 de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1966-3501>).

³¹ Catedrático de Derecho Administrativo, fue una figura clave en la última etapa del Franquismo y la Transición. Fundó el partido Acción Regional, que se integraría en Alianza Popular. Diputado durante únicamente dos años (1977-1979), fue un participante intenso en el debate constituyente, profundizaremos

Administración Civil (TAC), que fue siempre vista por los administrativistas españoles como el núcleo esencial del Estado franquista posterior a su etapa fascista.³² Esta reforma administrativa fue muy importante ya que el reclutamiento de nuevos funcionarios favorecería más tarde la apertura. Efectivamente, fue precisamente de entre los técnicos de la alta administración del Estado de la generación de la posguerra que se nutrieron las filas del aperturismo dentro del régimen. Como muestra de ejemplo, el funcionario antes citado José Antonio Ortega y Díaz Ambrona.

En esta tesitura de tensión entre las facciones del régimen, Laureano López Rodó (que tenía gran relación con Suárez) convenció a Carrero Blanco para que, a su vez, convenciera a Franco para cerrar la institucionalización del régimen, es decir designar un sucesor, en su caso al príncipe Juan Carlos de Borbón a título de rey. Recordemos que en 1947 ya se había aprobado la Ley de Sucesión que dejaba claro en el artículo 6 que no había continuidad dinástica asegurada, pues era Franco quien “en cualquier momento” podía proponer “la persona que estime”³³. Finalmente, el 22 de julio de 1969 el dictador designó como sucesor

“al príncipe Don Juan Carlos de Borbón y Borbón, quien, tras haber recibido la adecuada formación para su alta misión (...) ha dado pruebas fehacientes de su acendrado patriotismo y de su total identificación con los Principios del Movimiento y Leyes Fundamentales del Reino.”³⁴

Esto, junto a la promulgación en 1967 de la Ley Orgánica del Estado, séptima ley Fundamental del Régimen, buscaba la institucionalización del régimen garantizado su continuación tras el *hecho biológico*. La idea era que, cuando llegase este hecho, eufemismo para referirse a la muerte de Franco, la persona se iba, pero las instituciones continuaban. Jesús Fueyo lanzó el lema *después de Franco, las instituciones*, que difundió Torcuato Luca de Tena en un artículo en ABC³⁵.

En cierto modo, al pretender perpetuarse en forma de monarquía, el régimen adoptaba a su modo la teoría política medieval de la doble corporeidad de la monarquía. Una cosa era el cuerpo de Franco, que desaparecería con *el hecho biológico* y otra bien diferente era la monarquía nacida del Movimiento, que era, como el cuerpo místico de los reyes

en su ideología en el apartado introductorio dedicado a la concepción nacional de los partidos políticos ante la Constitución.

³² Enrique ORDUÑA: *Historia del Estado Español*, Madrid, Marcial Pons Ediciones de Historia, 2015, capítulo XX.

³³ BOE, Ley de sucesión en la jefatura del Estado, 9 de junio de 1947. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1947/160/A03272-03273.pdf>)

³⁴ BOE, Ley 62/1969, de 22 de julio, por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-915>)

³⁵ Torcuato LUCA DE TENA: “Tras el recelo, la esperanza”, *ABC*, Madrid, 9 de junio de 1967. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19670609-33.html>)

medievales, inmortal.³⁶ En su discurso televisado de ese mismo año simbolizó esto con la ya mítica frase “todo ha quedado atado y bien atado.”³⁷

2.1.3 Cuadernos para el Diálogo y Tácito

A raíz de los cambios en el gobierno antes mencionados, florecieron en el interior plataformas y publicaciones como las de arriba comentadas, dónde se seguían gestando y desarrollando, desde la intelectualidad, planteamientos ideas y conceptos enfocados en llegar, algún día, a la democratización del régimen. Estas iniciativas fueron muy importantes porque sirvieron de medio de expresión de las ideas de la oposición, estando presente entre las mismas la reflexión sobre la realidad regional y su organización. Un claro ejemplo de esto fue *Cuadernos para el Diálogo*.

Creado en 1963 por Joaquín Ruíz Giménez, contribuyó de forma innegable a la lucha por las libertades y se convirtió en uno de los símbolos culturales y políticos del antifranquismo.³⁸ No sólo fue una iniciativa cultural, sino que permitió crear un espacio de discusión entre diversas fuerzas, estableciéndose un diálogo cultural, religioso y sobre todo, político. En la carta de presentación de la publicación, titulada “razón de ser” y redactada por Ruiz Jiménez, estipulaba que nacía

“con el honrado propósito de facilitar la comunicación de ideas y de sentimientos entre hombres de distintas generaciones, creencias y actitudes vitales, en torno a las concretas realidades y a los incitantes problemas religiosos, culturales, económicos, sociales, políticos... de nuestra cambiante coyuntura histórica.”³⁹

Se buscaba el diálogo, negándose a

“a ser coto patrimonial de un grupo y, más aún, trinchera de un club ideológico o de una bandería de presión. Fundados con esperanza por universitarios, por hombres de profesiones liberales y por obreros, por gentes ya maduras y por otras más jóvenes (...) estos *Cuadernos* son cualquier cosa menos utópicos y ucrónicos, sin hora y sin patria.”⁴⁰

En esta búsqueda, podemos identificar dos tipos de diálogo principal. En primer lugar, el diálogo hacia el régimen que inmediatamente quedó cerrado. Ya en la primera

³⁶ Ernst KANTOROWICZ: *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*, Madrid, Alianza, 1985.

³⁷ Discurso de Franco reproducido íntegro en ABC 31/12/1969. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1969/12/31/021.html>)

³⁸ El estudio más reciente sobre esta publicación: Javier MUÑOZ SORO: *Cuadernos para el Diálogo (1963-1976), una historia cultural del segundo franquismo*, Madrid, Marcial Pons Ediciones de Historia, 2006.

³⁹ Joaquín RUIZ JIMÉNEZ: “Razón de ser”, *Cuadernos para el diálogo*, 1 (octubre 1963). Recuperado de internet (<https://www.filosofia.org/hem/dep/cpd/6310p01.htm>)

⁴⁰ *Ibid.*

publicación se censuraron los artículos de Elías Díaz, Raúl Morodo y del propio Ruiz Jiménez, así como una nota de Salvador de Madariaga. La situación no mejoró, Ruiz Jiménez, que era procurador de las Cortes padeció un gran aislamiento, gran parte de los primeros colaboradores fijos de la revista no volvió a publicar (Federico Silva, Torcuato Fernández Miranda, Pedro Laín, Luis Sánchez Agesta, entre otros) siendo desde entonces prácticamente nulas las colaboraciones con personas con responsabilidad política dentro del régimen y la revista sufrió frecuentes suspensiones gubernativas, sanciones y censura.

En segundo lugar, permitió el diálogo intergeneracional entre los mayores y los más jóvenes, entre quienes lucharon contra Franco y luego evolucionaron, y la nueva generación. La evolución de Ruiz-Jiménez a la defensa sin ambages de los derechos humanos y la democracia parlamentaria es “un mérito que debe atribuirse en buena medida a los jóvenes redactores y colaboradores ya convertidos a la causa del antifranquismo”.⁴¹

En tercer lugar, y más importante se estableció el diálogo con las nacientes fuerzas políticas democráticas llegando a ser, en palabras de Díaz-Ambrona, “un auténtico lugar de encuentro entre personas de tendencias distintas, que debatíamos en su consejo; un auténtico miniparlamento democrático *avant la lettre*.”⁴²

Entre las tendencias ideológicas, *Cuadernos* nació prácticamente aunando a los demócratas cristianos, pero muchos de ellos fueron evolucionando hacia socialismo, teniendo más marcada la tendencia cristiana o humanista según los casos. Asimismo, entre los no demócratas cristianos había tanto liberales como socialdemócratas, y sobre todo socialistas, lo que influyó en la marcada evolución hacia esta tendencia. Esta apertura gradual no fue de golpe, sino que se fue produciendo al paso del desarrollo mismo del régimen, del contexto internacional y de la evolución personal de su fundador.

Mientras que en un principio la revista buscaba crear las bases para hacer *real* la democracia formal, apostando por un cambio desde el régimen, el artículo “Fin de vacación: meditación sobre España. Los problemas políticos españoles a examen”⁴³ firmado por Ruiz Jiménez, pero compartido en lo fundamental por todo el consejo de redacción, marcó, en 1967, un decidido giro ideológico de la revista. En él, se apostó decididamente por la democratización del país a través de una Constitución que estableciese un Estado social-democrático de Derecho. Recordemos en este momento a Elías Díaz, y su obra, antes mencionada, *Estado de Derecho y Sociedad* donde dejó claro que España no era un Estado de Derecho, cosa que ya había hecho en 1962 la Comisión Internacional de Juristas en su informe *El imperio de la ley en España* y que el régimen

⁴¹ Javier MUÑOZ SORO: *Cuadernos...*p. 367.

⁴² Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA: *Memorial de transiciones (1939-1978)*, Barcelona, Galaxia, 2015, pp.264. (La cursiva también en el original)

⁴³ Joaquín RUIZ JIMÉNEZ: “Fin de vacación: meditación sobre España. Los problemas políticos españoles a examen”, *Cuadernos para el diálogo*, 47-48 (agosto-septiembre 1967).

había intentando replicar. Muchos de los argumentos esgrimidos en el artículo provenían de su investigación.

No obstante, lo más remarcable, en lo que nos atañe, de esta publicación que causó gran polémica y fue denominada posteriormente por Manuel Jiménez de Parga como *Manifiesto de Palamós*⁴⁴, fue el trato a la cuestión regional, remarcando la legitimidad de la autonomía administrativa, así como la defensa de una particularidad en relación a País Vasco y Cataluña. En el apartado dedicado a la “descentralización administrativa y territorial” se abogaba por

“el reconocimiento legislativo de la silueta específica de cada Región como parte viva de una España integral, y la apertura a todas ellas y especialmente a las que han alcanzado durante el proceso histórico una mayor conciencia de su personalidad, como Cataluña y el País Vasco, de un cuadro jurídico adecuado que, además de garantizarles el libre cultivo de la lengua y literatura vernáculas [...] les asegure una legítima órbita de autonomía administrativa y una equitativa y genuina representación política en los órganos de gobierno de la Comunidad nacional.”⁴⁵

Tres años después, en enero de 1970, publicaron una “Carta al Presidente del Gobierno” también llamado el *manifiesto de los 137*, ya que fue firmada por 137 intelectuales y profesionales españoles.⁴⁶ En un principio, se buscaba aunar a más firmantes, comunistas excluidos, el PSOE no se adhirió ya que desde Toulouse se lo prohibieron. Sin embargo, los que sí se adhirieron fueron los catalanes (nacionalistas, comunistas, socialistas...), solicitando, eso sí,

“las libertades y garantías necesarias para que Cataluña, así como las otras Comunidades del Estado español puedan emprender la solución a los problemas planteados, como un elemento más de la construcción de la convivencia democrática.”⁴⁷

Aprovechando el cambio de gobierno después del escándalo del caso Matesa⁴⁸, así como la proclamación de la VII Ley fundamental, la Ley Orgánica del Estado (LOE), fue

⁴⁴ Periodista del semanario Destino, también en la órbita de publicaciones semitoleradas de oposición, puso este nombre en referencia a la ciudad donde Ruiz Jiménez veraneaba. Se integraría posteriormente en UCD, siendo diputado en las Cortes Constituyentes, convirtiéndose en ministro de Trabajo desde julio de 1977 hasta febrero de 1978.

⁴⁵ Joaquín RUIZ JIMÉNEZ: “Fin de vacación: meditación...Recuperado de Javier MUÑOZ SORO: *Cuadernos...* pp.273-274.

⁴⁶ Destacamos, por su posterior participación en los debates constituyentes a: Oscar Alzaga, Juan María Bandrés Molet, José Federico Carvajal, Pablo Castellano, Eduardo García Enterría, Pedro Laín Entralgo, José Luis López Aranguren, Pablo Lucas Verdú, Julián Marías, Raúl Morodo, Gregorio Peces-Barba Martínez, Joaquín Satrustegui, Enrique Tierno Galván, José Vidal-Beneyto y Manuel Villar Arregui.

⁴⁷ Santos JULIA: *Transición...* p .334.

⁴⁸ El Caso Matesa fue uno de los escándalos de corrupción más importantes del final del franquismo. El caso fue tratado con una excepcional libertad de prensa ya que perjudicaba a la facción tecnócrata del

enviada en diciembre de 1969 a Franco, y reproducida parcialmente por algunos medios de comunicación. Partían de la declaración oficial de este gobierno, en la que, después de proclamar su propósito de vitalizar el orden institucional configurado por la LOE, se hacía hincapié sobre la pertenencia de España al mundo occidental. El manifiesto consideraba que, para que esta pertenencia fuera real se debía dar una clara e inequívoca evolución, no sólo en el orden económico y social, sino también político. Criticaban la “reciente designación de sucesor del Jefe del Estado, en que se ha querido establecer una fórmula jurídico-política sin apoyo en la realidad histórica y sin un genuino refrendo democrático,” argumentando que España debería adaptarse al “Derecho público europeo, las Declaraciones y resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, y a la doctrina de la Iglesia Católica que, según el artículo 2.º de la Ley de Principios del Movimiento Nacional” debía inspirar la legislación. Para todo ello, los firmantes establecieron seis puntos en los que instaban al gobierno a reconocer y respetar los derechos y libertades fundamentales (asociación, sindicalismo, amnistía para los inculcados por motivos políticos, libertad de prensa...).⁴⁹ En definitiva, a transitar a la democracia.

La petición de democratización era cada vez mayor, y al final de la década de los sesenta se multiplicaron la creación de revistas y grupos críticos, como por ejemplo el semanario *España Económica*, fundado en 1968 por nuevos empresarios y economistas, que firmaban con pseudónimos y serían futuros protagonistas de la transición.⁵⁰ Con un enfoque crítico de la economía española en pro de la modernización, liberación y progreso, aunque duró poco, conectó a nueva generación españoles, quienes también coincidirían en *Cuadernos para el Diálogo* o *Triunfo*.

En 1969 existían ya varias organizaciones clandestinas dentro de las redes que hemos ido mencionando. Destaca así la alianza entre tres grupos políticos. En primer lugar, fundada en 1957 por Joaquín Satrustegui, encontramos a Unión Española.⁵¹ En segundo lugar, la Izquierda Demócrata Cristiana presidida por Joaquín Ruiz-Giménez y, en tercer lugar, el Partido Socialista del Interior de Tierno Galván. Estos grupos proyectaron la formación de una Alianza Democrática, y buscando la complicidad con la Monarquía, ofrecieron a Juan Carlos “la posibilidad, en el caso que lo deseara, de llamar a <<otro grupo>> si el actual Gobierno fracasase en la solución de los problemas políticos y sociales.”⁵²

Gobierno y al Opus Dei, vinculado a la empresa Matesa, lo que fue aprovechado por Fraga para alentar el seguimiento del mismo. Esto llevó a una crisis de gobierno y una remodelación del consejo de ministros, optando Franco por apartar tanto a los ministros corruptos como a los que habían dado publicidad al caso.

⁴⁹ VV. AA: “Carta al Presidente del Gobierno”, *Cuadernos para el diálogo*, 76 (enero 1970). Recuperado de internet (<https://www.filosofia.org/hem/dep/cpd/7001p20.htm>)

⁵⁰ Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA: *Memorial...*p. 172.

⁵¹ Joaquín Satrustegui, abogado y político monárquico, fue evolucionando desde posiciones ultraconservadoras hacia posiciones liberales. Participó en el Congreso de Múnich, siendo desterrado prácticamente un año por ello. Posteriormente vinculó Unión Española a la Federación de Partidos Demócratas y Liberales de Joaquín Garrigues Walker y al Partido Liberal de Enrique Larroque, constituyendo la Alianza Liberal, de la cual fue elegido presidente. Había colaborado con la oposición en la Plataforma de Organismos Democráticos, con la que formó una plataforma que se presentó a las elecciones de 1977 como Senador, siendo elegido como candidato más votado por la circunscripción de Madrid en la coalición electoral Senadores por la Democracia.

⁵² Santos JULIA: *Transición...*pp.332. (Las comillas francesas también en el original).

Estas plataformas, junto con las publicaciones concretas como el *manifiesto de Palamós* o el *de los 137*, vuelve a reafirmar la tesis expuesta al principio sobre la presencia de los postulados que luego se defenderían en el debate constituyente mucho antes del inicio del mismo. Asimismo, la polémica siguió presente en la publicación que cada vez se escoraba más a la izquierda. Los contactos iniciados hacía una década, los planteamientos, las reflexiones evolucionaban cada vez más y se postulaban, de forma cada vez más clara, contra el régimen.

Es en este contexto que Herrero de Miñón, en 1972, escribió *El Principio monárquico*, que establecía una vía de instaurar democracia a través de monarquía. Se trata de una doctrina originada en los estados germánicos en el período de la Restauración tras la derrota de Napoleón. Básicamente, consistía en otorgar al rey la capacidad de autolimitar su poder mediante una Carta Otorgada.⁵³ Traducido a la realidad de comienzos de los setenta, significaba poner el protagonismo en Juan Carlos para que cortase el nudo supuestamente atado y bien atado.

A la par de esta publicación, y sin que se supiera, a través del profesor José Luis de Zavala Richi⁵⁴, se encargó a un grupo de veinte jóvenes profesores de Derecho Político contestar a la pregunta de si era posible transitar a la democracia a partir de las Leyes Fundamentales. El resultado fue la publicación en 1973 de *Desarrollo político y constitución española*. Fue dirigido por Jorge de Esteban con la colaboración de Santiago Varela Díaz, entre otros. El objetivo de este trabajo era establecer las bases de una liberalización real del régimen utilizando como base las Leyes Fundamentales que permitían, utilizando un criterio amplio en su aplicación, amplias opciones políticas de corte mucho más democrático.⁵⁵ Entre las claves para esta amplia interpretación, y las vías para lograr la democratización estaban la figura del monarca (aunque no interpretada al modo de Herrero) un presidente de Gobierno que guiara la reforma y unas Cortes que la apoyasen.

“En virtud de los postulados de la soberanía nacional, de la unidad de poder y coordinación de funciones, ejes del sistema vigente, y de todo el entramado de las Leyes Fundamentales, el ejercicio de la soberanía recae en el monarca, que la personifica, y en las Cortes, que la representan. Si se llegara a la situación de un ejecutivo dual, con un Gobierno que dirigiera la política y un jefe del Estado con poderes arbitrales, y, por otro lado, unas Cortes ante las que el Gobierno fuera responsable, podrían darse las bases suficientes para marchar por esta vía. El desarrollo

⁵³ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *El Principio Monárquico*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, 1972.

⁵⁴ José Luis de Zabala fue consejero de *Cuadernos para el Diálogo*, perteneció al grupo socialdemócrata de Francisco Fernández Ordóñez y, desde noviembre de 1975, se integró en el Centro Democrático. Finalmente se incorporó a Unión de Centro Democrático (UCD), siendo compromisario de su Asamblea Constituyente en Madrid, así como del I Congreso Nacional de esta formación. En noviembre de 1977, fue llamado por Juan Antonio García Díez, entonces ministro de Comercio y Turismo, para ocupar la Dirección General de Promoción de Turismo. En ese puesto fue el creador de FITUR, en una de las ferias turísticas más importantes del mundo. <http://www.transicion.org/10fundadores/JLZavala.php>

⁵⁵ Jorge de ESTEBAN *et al.* (coords): *Desarrollo político y constitución española*, Madrid, Ariel, 1973.

democratizador a partir de la Monarquía arbitral se haría por etapas: tras una primera etapa orleanista (doble confianza) habría una segunda neoparlamentaria. Este neoparlamentarismo dejaría al rey al margen del proceso político, aunque sin merma de sus funciones arbitrales.”⁵⁶

No fue el único estudio desarrollado, y siendo palpable la voluntad (o necesidad para algunos) de cambio, teniendo ya sobre la mesa, desde hacía tiempo, diversas teorías de cómo hacer evolucionar al sistema, solo quedaba saber quiénes serían los encargados de protagonizar esta nueva etapa política. En cierto modo este fue el cometido del grupo Tácito, fundado en 1973 que abogó por la democratización, favoreciendo la creación de un espacio de centro, donde confluyeron un grupo de personas que posteriormente crearían el Partido Popular, que a su vez acabaría integrándose en UCD. A pesar de que la influencia de este grupo no radicaba en su número, estuvo compuesto por entre 30 y 90 personas, dependiendo del momento. En efecto, al ser gente del régimen, podía influir mucho, incluso criticarlo sin poder ser calificados como *rojos*, aunque esto no evitase que pudieran tener problemas, como ya hemos visto que pasó con otros grupos.

Nació de la mano del presidente de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), Abelardo Algora, pero se intentó desligar de las connotaciones religiosas del grupo desde el principio. En los primeros meses de 1973, fomentó el encuentro de un grupo

“de 15-20 personas, sociológicamente próximas, aunque situadas en posiciones distintas en función de su colaboración o no con el Régimen. Algunos habían participado en puestos en la Administración, en las Cortes o en el Consejo Nacional. Otros, comprometidos con algún grupo de la democracia-cristiana, se caracterizaban por su actitud de oposición, lo que a algunos les había costado la detención por parte de las autoridades.”⁵⁷

Tras varias reuniones decidieron que, para que su intercambio de ideas y propuestas llegase a la sociedad y tuvieran utilidad, redactarían un artículo semanal donde expondrían sus reflexiones sobre la situación económica y política, así como sus propuestas para avanzar para el cambio de sistema. Los temas sobre los que tratarían se formalizaron en una cena en mayo de ese mismo año, estableciendo trece temas y las personas encargadas de desarrollar los borradores iniciales de dichos temas.

⁵⁶ Álvaro SOTO: “Continuidad, reformas y sobre todo improvisación”, en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (coord.): *Historia de la Transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, p. 249.

⁵⁷ Ángel Luis LINARES: <<El grupo Tácito en la transición a la democracia>>, *Aportes*, 83, año XXVIII (3/2013), pp. 69-87, esp. p 76. El autor de este artículo menciona que así describió al grupo Marcelino Oreja, quien estuvo en el colectivo desde el principio.

“La regulación de los derechos fundamentales del hombre”, por **Landelino Lavilla**; 2. “Participación del ciudadano en la vida pública”, por **Íñigo Caveró**; 3. “La crítica de la política del Gobierno y la acción administrativa”, por **José Manuel Otero**; 4. “El pluralismo político como reflejo del pluralismo social”, por José Almagro; 5. “La opinión pública y la regulación legal de los medios de comunicación social”, por José Luis Gutiérrez; 6. “El regionalismo y la unidad nacional”, por **Serafín Ríos**; 7. “La evolución en el orden”, por **Alfonso Osorio**; 8. “Condicionamientos políticos de la Reforma Fiscal”, por Ricardo Calle; 9. “España-Europa”, **Fernando Álvarez de Miranda**; 10. “Iglesia-Estado”, por **Marcelino Oreja**; 11. “La integración europea del sindicalismo español”, por **José Luis Ruiz-Navarro**; 12. “El alcance de una Constitución abierta”, por Luis Jáudenes; y 13. “Los poderes del Rey”, por **Íñigo Caveró**.⁵⁸

Decidieron reunirse los miércoles, presentando los diferentes miembros los borradores de los artículos para perfilarlos y publicarlos los viernes. El último punto de debate se centró en quien firmaría los artículos, decidiéndose el nombre de *Tácito*, a propuesta de Marcelino Oreja, y según Díaz-Ambrona, que, aunque no estuvo en esa fundación del grupo fue miembro activo posteriormente, era perfecto “no porque nuestra actuación fuese maquiavélica, sino por el componente de enmascaramiento preciso para despegar de los supuestos ideológicos del Régimen hasta aterrizar con suavidad en la democracia pluralista occidental”⁵⁹, es decir explicitando de forma *tácita* sus intenciones.

Entre todos los temas tratados, nos interesan, en aras de esta investigación, todos aquellos artículos relacionados con el *regionalismo y la unidad nacional*. Asimismo, en un artículo publicado el 10 de julio de 1973 y titulado *La unidad nacional y el fenómeno regional*

“decían compartir «una conciencia de unidad que no puede concebirse de modo uniformista, centralizador y desconocedor de las peculiaridades propias de las distintas partes de nuestro territorio», y se proponían «conjurar de una vez los fantasmas separatistas de cuantos ven en cualquier atribución de poder a las regiones quién sabe qué peligros a nuestro ser de españoles». En vísperas de la muerte de Franco, había entre ellos quienes defendían una auténtica regionalización del Estado, que permitiese «el reconocimiento a las regiones de un auténtico poder político propio, no delegado del estatal, sino traspasado por éste con un

⁵⁸ “Acuerdos adoptados en la cena del día 16 de mayo de 1973”, documento número 048, caja 095, archivo de Marcelino Oreja (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid). Extraído de Ángel Luis LINARES: <<El grupo Tácito...>> Nota a pie de página nº13, p.77. La negrita es añadida para recalcar todos los miembros que formaron posteriormente parte del primer gobierno de UCD, desempeñando diversos cargos en la legislatura Constituyente.

⁵⁹ Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA: *Memorial...*p. 307

conjunto de competencias y unos organismos específicos ostentadores de ese poder».⁶⁰

Tácito fue el último punto de unión entre todas estas personalidades del régimen, críticas con el mismo y que buscaban su evolución hacia la democracia. Se cristalizaban todas las reflexiones en torno al futuro de España que venían desarrollándose desde la década anterior y es de destacar el planteamiento de gradación en tres peldaños del grupo, que se asemejaba bastante a la idea básica consistente en un tránsito de la ley a la ley. En efecto, el primer peldaño era someterse al orden establecido respetando las Leyes Fundamentales, el siguiente paso sería conseguir la legalidad como asociación para llegar a la apertura del régimen (se intentó a raíz del nombramiento de Arias-Navarro, pero fracasó como veremos a continuación) y finalmente modificarlo a través de los cauces establecidos. El primer pilar sobre el que recaería la manera de proceder en la Transición ya estaba puesto.

2.2 Cambio político

2.2.1 Gobierno de Arias Navarro. Proyecto Arias-Fraga

Como hemos demostrado a lo largo de estas páginas, ni el proceso de Transición, ni la necesidad de considerar el hecho regional y tener en cuenta las peculiaridades regionales fue algo surgido en la década de los setenta, sino que fue gestándose y evolucionando a lo largo de prácticamente las dos últimas décadas del franquismo. En este segundo apartado, analizaremos los cambios políticos a partir de la muerte de Carrero Blanco y la influencia de todos los proyectos reformistas en esta etapa final del franquismo. Podremos comprobar cómo los intelectuales mencionados anteriormente serán los grandes protagonistas de este periodo.

En junio de 1973, Franco nombró como sucesor en la presidencia del Gobierno a Luis Carrero Blanco, su hombre de confianza, cristalizando esa intención de perpetuar el régimen sin Franco, haciendo ver que podía ser posible. Sin embargo, el 20 de diciembre de ese mismo año, Carrero murió en un atentado perpetrado por ETA. Obviamente fue muy debatido en el seno del grupo Tácito quién iba a ser el sucesor, publicándose un artículo en el que se estipulaba que la sucesión la podría ocupar, o bien alguien que continuase con la apertura del régimen, o bien alguien que quizás podría ser hasta más duro que Carrero Blanco.

Finalmente, el elegido fue Arias Navarro, aunque no fuera el primer nombre manejado por Franco. Muchos pensaban en Torcuato Fernández Miranda, quien siendo vicepresidente ya había actuado de presidente en funciones de manera eficaz. El día 29 de diciembre, aún sin conocerse el nombre del nuevo presidente, Franco pronunció su discurso anual, y, aludiendo a la muerte de Carrero dijo “no hay mal que por bien no

⁶⁰ Charles T. POWELL: "Crisis del franquismo, reformismo y transición a la democracia", en Javier TUSELL, Feliciano MONTERO, José María MARÍN (eds): *Las derechas en la España contemporánea*, Barcelona, Anthropos, 1997, pp.247- 270, esp. pp. 253-254. (Con comillas francesas en el original)

venga” lo cual dejó estupefactos a muchos. Al día siguiente se hizo público el nombre de Arias Navarro como sucesor, siendo nombrado presidente del Gobierno el 31 de diciembre 1973. Sorprendió este hecho dado que Arias Navarro había sido nombrado en junio de ese mismo año ministro de la Gobernación y, por tanto, era el encargado de la seguridad del presidente. Parece ser que la influencia del “Círculo del Pardo” fue decisiva en este nombramiento.⁶¹

En un intento de mostrar algún signo aperturista por parte del régimen franquista se hicieron públicas unas ideas que posteriormente se han denominado el “Espíritu del 12 de febrero” (día en el que Arias pronunció el famoso discurso ante las Cortes en el que parecía dar visos de apertura). En el mismo, el presidente del Gobierno prometió cuatro cosas básicas. En primer lugar, un nuevo proyecto de Ley de Régimen Local que atribuiría “a alcaldes y presidentes de la Diputación carácter electivo”. En segundo lugar, un proyecto de ley que contemplase y regulase “el régimen de incompatibilidades para el desempeño de la función parlamentaria”. En tercer lugar, “el desarrollo de la Ley Sindical” que impondría el “estudio de los decretos de reconocimiento de los sindicatos nacionales y la posterior elaboración autónoma por éstos de sus respectivos estatutos”. En cuarto lugar, “un Estatuto del Derecho de Asociación para promover la ordenada concurrencia de criterios” conforme a las Leyes Fundamentales.⁶²

El nacimiento de este “Espíritu del 12 de febrero” fue recibido con esperanza por parte de varios sectores reformistas, aunque también con cierto escepticismo sobre el alcance que realmente iba a tener esta apertura. La primera ilusión por el cambio también fue visible en los artículos de Tácito. Varios miembros del grupo fueron llamados a colaborar en esta nueva etapa, entre ellos Marcelino Oreja, nombrado subsecretario de Información y Turismo, Landelino Lavilla, subsecretario de Justicia, y Gabriel Cañadas, secretario general técnico de Información. Otros miembros del grupo formaron parte de la Administración, siendo los técnicos en la sombra que tuvieron como cometido elaborar y preparar normas en clave de apertura.

Sin embargo, y como es conocido, la ilusión de cambio no duró mucho. Por un lado, el sector más conservador de la dictadura, el denominado búnker, se opuso a cualquier cambio, y, por otro lado, la oposición vio cómo rápidamente este espíritu aperturista se quedaba en aguas de borraja. Sin embargo, el segundo pilar sobre el que recaería la manera de proceder en la Transición se asentaba. Muchos de los proyectos elaborados en este momento serían retomados posteriormente por Suárez, así como varios miembros de Tácito que pasarían a formar parte del nuevo gobierno que puso en marcha la Ley para la Reforma Política.

⁶¹ Así lo exponen Álvaro SOTO: “Continuidad, reformas...” p.242 y Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA: *Memorial...*p.316.

⁶² “El discurso de Arias Navarro”, *ABC*, Madrid, 13 de febrero de 1974. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19740213-5.html>) y <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-sevilla-19740213-13.html>)

Aunque no prosperase la reforma de Arias-Fraga, la voluntad de hacer el cambio a través de un tránsito de la *ley a la ley a través de la ley* (expresión acuñada por Torcuato Fernández Miranda) se mantuvo posteriormente, y estaba presente desde más de una década, como hemos comprobado anteriormente. Esta exigencia (irrenunciable para los franquistas) de la continuidad jurídica del régimen era la manera de evitar la ruptura, liderando así todo el proceso de cambio, controlándolo y dominándolo. Esta necesidad se volvió mayor al estallar la Revolución de los Claveles en Portugal el 25 de abril de 1974 ya que, temiendo su posible contagio a España, y, por consiguiente, temiendo una ruptura, las élites, junto al ejército buscaron liderar el proceso de reforma.⁶³

La consolidación de las instituciones que permitiría posteriormente el cambio ley a ley, como ya hemos visto anteriormente, empezó a asomarse en 1947 con la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, sometida a “referéndum” (obviamente con las escasas garantías que ofrecía al respecto la dictadura), iniciándose realmente con la Ley Orgánica del Estado (LOE) de 1967, que supuso la institucionalización del régimen. En 1969 Franco nombró a Juan Carlos sucesor a título de rey, jurando este los principios del movimiento.

En este momento, y tal y como volvió a preguntar dos años después, Juan Carlos quiso asegurarse del margen que le quedaba para poder cambiar el régimen desde dentro. Torcuato Fernández Miranda, secretario general del Movimiento, catedrático de Derecho Político, profesor, mentor y consejero del rey durante toda esta etapa, le aseguró que era posible reformar el franquismo desde dentro. Aunque no colaboraría en las plataformas mencionadas anteriormente, Fernández Miranda también consideraba que era posible el cambio desde dentro del sistema, sin ruptura, sin continuismos inmovilistas y sin vacíos de poder. Asimismo, proponía concebir el régimen como una especie de régimen constitucional y que, como tal, podía ser reformado de acuerdo con sus propias reglas.⁶⁴ Considerando que Juan Carlos tenía ya esa visión reformista, cabe preguntarse por qué confirmó en su puesto a Arias-Navarro, cuestión que analizaremos más adelante.

Como ya hemos mencionado, la ilusión reformista quedó rápidamente borrada por dos razones. Para la oposición, la actuación del gobierno en relación al *caso Añoveros*, o las ejecuciones de Salvador Puig Antich y Heinz Chez, entre otras, fueron las pruebas fehacientes de que el cambio no se iba a dar. Estas cuestiones las trataremos más en profundidad en el apartado tercero de esta contextualización histórica. Por otro lado, desde la parte más inmovilista del régimen, las presiones fueron continuas. El 28 de abril de 1974, el diario Arriba publicó una declaración política firmada por José Antonio Girón de Velasco en la que arremetía duramente contra cualquier viso de reforma, y sus

⁶³ Un conjunto de militares inspirados por los acontecimientos en Portugal se unió en agosto de ese año clandestinamente creando la Unión Democrática Militar. Su objetivo: conseguir implantar la democracia a través de un proceso pacífico, como había sido el caso en el país vecino. Sin embargo, un año después fueron detenidos, condenados a 43 años de cárcel y expulsados del ejército. Si bien no cumplieron gran parte de la condena gracias a la ley de amnistía de 1977, tuvieron que esperar diez años, hasta 1986, para poder volver a su empleo en las Fuerzas Armadas.

⁶⁴ Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA: *Estado y Constitución*, Madrid, Espasa-Calpe, 1975.

protagonistas. *Diario 16* le dio el nombre de *Gironazo*⁶⁵ y era evidente que el destinatario era Pío Cabanillas, ministro de Información y Turismo, caracterizado por ser uno de los ministros aperturistas.⁶⁶ Fue bastante tolerante con la libertad de prensa, lo que aprovecharon sus opositores para convencer a Franco de la deriva que estaba teniendo el régimen. Aguantó seis meses en el poder, hasta octubre de 1974, cuando fue finalmente cesado, lo que provocó la primera crisis de gobierno de Arias Navarro, ya que, en solidaridad con el ministro, se sucedieron diversas dimisiones, lo que supuso el fin de la apertura.

El ministro de Hacienda, Antonio Barrera de Irimo fue el primero en dimitir; siguiéndole el presidente del INI, Francisco Fernández Ordóñez; el director general de RTVE, Juan José Rosón; además de diversos cargos administrativos vinculados a estos ámbitos. Se rumoreaba además “una crisis que afectaba al menos a cuatro carteras,”⁶⁷ que parecieran ser las de los ministros del grupo Tácito, “Landelino Lavilla, Sánchez Terán, Juan A. Ortega y Díaz-Ambrona- que ocupaban cargos en Industria, Obras Públicas y Presidencia”⁶⁸, a los que finalmente se logró convencer para que no dimitieran.

En relación con el tratamiento de la prensa de Cabanillas en particular, y del programa de apertura en general,

“Publicaciones como *Cuadernos para el Diálogo* o *Triunfo* lo despreciaban por insuficiente, anticipando su apoyo a la oposición durante los meses siguientes. Otras como *Cambio16* jaleaban el proyecto para presionar en el avance hacia la democracia, opción elegida más por pragmatismo que por fe en las posibilidades democráticas que ofrecía. Esta tendencia se rompe con el cese de Pío Cabanillas.”⁶⁹

Sin embargo, este Gobierno estableció una mínima reforma de apertura en relación a la ley de asociaciones, cuestión que ya llevaba tiempo planteándose. Se encargó a la Secretaría General la elaboración del Estatuto de Asociaciones. Habían sido dos las ocasiones en las que se había intentado hacer real la previsión de la LOE de 1967 sobre la pluralidad política. El primer intento fue ese mismo año, a manos del ministro Solís como secretario y aún con el proyecto terminado y enviado para su publicación, se dice que fue denegado por Laureano López Rodó, ministro del Plan de Desarrollo. El segundo

⁶⁵ “El Gironazo”, Portada de *Cambio 16*, 13 de mayo de 1974. Recuperado de internet (<https://heraldodemadrid.files.wordpress.com/2014/11/el-gironazo-cambio-16-mayo-1974.jpg>)

⁶⁶ Pío Cabanillas fundó, dos años más tarde junto a José María de Areilza el Partido Popular, que se integraría en UCD, siendo diputado de las Cortes Constituyentes y ministro de Cultura durante el segundo Gobierno de Suárez.

⁶⁷ Julián CORTÉS CAVANILLAS (Argos): “En pocas líneas, adiós a Pío Cabanillas”, *ABC*, 8 de octubre de 1974. Recuperado de internet (<https://digital.march.es/fedora/objects/linz:R-43035/datastreams/OBJ/content>)

⁶⁸ Eduardo NAVARRO: *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza & Janés, 2014, p. 65.

⁶⁹ Juan Andrés GARCÍA MARTÍN: <<Pío Cabanillas ante el espejo: la prensa semanal española ante su cese y el fin de la apertura informativa>>, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, vol. 26-1, (2020), pp.113-122, esp. p. 120.

intento fue con Fernández Miranda y tampoco salió adelante. Este decreto sobre asociaciones, el proyecto estrella del gobierno, fue un fracaso en su intento de hacer posible la pluralidad política porque principalmente restringía el ejercicio del derecho de asociación “al ámbito de la comunidad del Movimiento Nacional”, además de corresponder “al Gobierno de la Nación el ejercicio de la potestad disciplinaria” lo que le dejaba un amplísimo margen de discrecionalidad.⁷⁰

Eduardo Navarro, miembro de la secretaria general fue, entre otros, el encargado de llevar a cabo esta tarea y, según sus palabras no fue trabajo fácil, fue un año en el que la agonía del régimen era palpable, la cerrazón del búnker marcó este gobierno que empezó con ilusión, pero que claramente no iba a cambiar nada. Según su testimonio, el primer proyecto que presentó apoyaba la apertura política y ante su sorpresa fue aceptado. No obstante, a la mañana siguiente misma de haberse aceptado, recibió una cuartilla en la que se le instaba a cambiar el proyecto, siguiendo el criterio de Jesús Fueyo, consejero nacional del Movimiento, y obviamente, mucho menos aperturista. Intentó hablar con él, y este le respondió “quien manda, manda”, interpretando Navarro que no era su voluntad, sino que había recibido la orden. Reunidos en la secretaría, el proyecto se adaptó a los criterios impuestos, aprobándose posteriormente, el 16 de diciembre, en el pleno del Consejo Nacional. El proyecto original de Asociaciones fue el posteriormente desarrollado y defendido por Suárez.⁷¹

Aunque este intento de pluralismo en el gobierno de Arias fue un fracaso ya que sólo se inscribieron grupos muy prorrégimen, uno de ellos fue la asociación de la Unión del Pueblo Español, fundada en febrero de 1975 y liderada por el entonces ministro de Educación, Cruz Martínez Esteruelas y por el vicesecretario general del Movimiento Nacional y futuro presidente, Adolfo Suárez. Como veremos más adelante en profundidad, de la mano del primero la asociación, convertida en partido, terminaría formando parte de la federación que componía Alianza Popular, mientras que el segundo, como sabemos, acabaría liderando UCD.

En marzo de ese mismo año, el gobierno de Arias vivía su segunda crisis ministerial, provocada por la dimisión del vicepresidente tercero y ministro de Trabajo, Licio de la Fuente el día 24.⁷² La renuncia fue motivada por diferencias con el ejecutivo, en general por los obstáculos a sus proposiciones para lograr una Ley de los Trabajadores y en particular por la Ley de Huelga aprobada que, a juicio del ministro, recortaba derechos de los trabajadores.⁷³

⁷⁰ Decreto ley 7/1974, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política, BOE, núm. 306, de 23 de diciembre de 1974, pp. 26045 a 26049. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1974-2049>)

⁷¹ Eduardo NAVARRO: *La sombra...* p.67 y ss.

⁷² Licio de la Fuente fundó en 1976 el partido Democracia Social, integrándose posteriormente en Alianza Popular. Fue muy activo en todo el debate constituyente, como podremos comprobar más adelante.

⁷³ Carmen DEL RIEGO: “Licio de la Fuente (1923-2015). Adiós al último magnífico”, *La Vanguardia*, 2 de marzo de 2015. Recuperado de internet:

El 20 de noviembre de 1975 moría finalmente el dictador, el Consejo de Regencia asumió las funciones de la Jefatura de Estado, hasta la proclamación como rey de Juan Carlos I de Borbón ante las Cortes y el Consejo del Reino dos días después. La crisis ahondaba más en el gobierno, y, a pesar de las manifiestas malas relaciones entre ellos, el Rey confirmó en su puesto al presidente del Gobierno del régimen franquista, Carlos Arias Navarro. Si el Rey tenía clara esta visión reformista que se le presupone y la necesidad de democracia, existen diversas teorías sobre por qué en diciembre de 1975, tras la muerte de Franco y viendo el fracaso del espíritu reformista, el Rey decidió ratificarlo como presidente del Primer Gobierno de la monarquía.

Unos apuntan a que, en este momento, el Monarca ni tenía mayoría en el Consejo del Reino, ni contaba con un candidato que coincidiese con sus aspiraciones. Otros apuntan a que al rey le interesaba este desgaste de Arias Navarro, para posteriormente emprender la reforma política con un nuevo candidato sin desgaste. Otros autores, como Sartorius, consideran que uno de los puntos esenciales es que todavía no habían eclosionado los movimientos sociales que condujeron a la necesidad imperiosa de democracia.⁷⁴ Seguramente todas estas razones influyeron en mayor o menor medida, teniendo en cuenta el desarrollo de los acontecimientos.

El dictador llevaba meses enfermo, por lo que ya dentro del régimen las diferentes facciones movían ficha para mantenerse en el poder, habiendo numerosos momentos de tensión entre el rey y Arias, queriendo el primero relevar de su puesto al segundo. Sin embargo, hubo un incidente que frustró sus planes, existiendo versiones encontradas sobre el mismo.

Según Eduardo Navarro, Arias tenía que presentar una dimisión protocolaria (porque terminaba su mandato), pero que no iba a ser aceptada. Ante su sorpresa, el rey lo aceptó, lo que provocó la ira del presidente. Amenazando con un vacío de poder que el rey no se podía permitir en ese momento, tuvo que reafirmarle en su puesto. Esta versión no tiene del todo sentido ya que no es muy lógico, dentro de toda la estrategia posterior seguida por el monarca para destituir a Arias, negarle la dimisión en ese momento. Otra versión cuenta que Juan Carlos se reunió con los militares, sin avisar a Arias Navarro, situación que aprovechó para presentar su dimisión, forzando al rey (que no podía permitirse en ese momento ese vacío de poder) a rogarle su vuelta, quedando en clara superioridad.

Una tercera versión, que es la que más lógica tiene, es que Arias Navarro debía presentar su dimisión protocolaria, si bien, el monarca no la iba a aceptar ya que no contaba todavía, ni con la persona idónea para el puesto, ni con los apoyos suficientes. Sin embargo, Arias decidió que no la iba a presentar, lo que suponía una marginación de la figura y labor del monarca, dando a entender que él era el sucesor de Franco y podía pasar por encima de

(<https://www.lavanguardia.com/obituarios/20150302/54427818099/licinio-de-la-fuente-adios-ultimo-magnifico.html>)

⁷⁴ Sobre estas diferentes versiones, cfr. Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de...*

los trámites. Finalmente, se presentó la dimisión protocolaria de Arias, no siendo aceptada por el rey.⁷⁵

En lo que todas las versiones vuelven a encajar, es que después de este incidente, el monarca pudo aprovechar la renovación del presidente del Consejo del Reino y las Cortes, para poner a alguien de su confianza: Torcuato Fernández Miranda. A pesar de las numerosas reticencias que provocaba, Arias convenció al consejo para introducir su nombre en la terna. Consiguió además que el presidente aceptara pactar con él un nuevo Gobierno, que fue constituido el 12 de diciembre. Entraron en el nuevo ejecutivo, entre otros, Alfonso Osorio como ministro de la Presidencia, Manuel Fraga como vicepresidente para el Interior y ministro de la Gobernación, Antonio Garrigues como ministro de Justicia y José María Areilza como ministro de Asuntos Exteriores. Al parecer, fue Torcuato Fernández Miranda quien convenció a Arias para nombrar a Adolfo Suárez secretario general del Movimiento.⁷⁶

Este nuevo gobierno iba a emprender una nueva reforma en pro de una liberalización del régimen, comúnmente conocida como “Reforma Arias-Fraga”. La voluntad de mantener la continuidad institucional y legal del régimen era compartida tanto por los inmovilistas como por los reformistas, aunque los primeros con restricciones más acentuadas a esta liberalización, y los segundos más tendentes a una democratización parcial del régimen. Como ya hemos dicho, en lo que coincidían era en ser ellos quienes guiasen toda reforma, controlando hasta dónde iba a llegar.

Un mes después, el 26 de enero, Arias presentó ante las Cortes el nuevo proyecto de gobierno. Quizás lo más chocante de este discurso fue el intento de creación de un concepto nuevo, el de democracia española, expresión acuñada, al parecer, por Fraga, como una amalgama incongruente entre el franquismo y el sistema democrático occidental, concepto que se repetirá varias veces a lo largo de su mandato. Se trataba de un proyecto de pseudo-reforma, que establecía la introducción de nuevas instituciones, pero que en realidad suponía la continuidad de la clase política en el régimen. El proyecto consistía en “promover una serie de reformas en el sentido de un avance controlado y no de un cambio improvisado e irresponsable” para lograr “una sociedad más (...) libre y tolerante y, en definitiva, más democrática”, operando en este momento

“con arreglo a un principio diferente, el de una constitución abierta y dinámica, sólida en sus fundamentos y capaz de constante adaptación a las nuevas circunstancias y a las aspiraciones del pueblo español.”

⁷⁵ Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey me ha pedido*, Barcelona, Plaza & Janes, 1995, Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA: *Atado y mal atado...* Eduardo NAVARRO: *La sombra...*

⁷⁶ Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey...*pp.119-122 Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA: *Atado y mal atado...*pp.108-109.

Sin embargo, puntualizaba en varias ocasiones que sería una modificación a la española, de acuerdo con las Leyes Fundamentales, y, en definitiva, actualizando las “leyes e instituciones como Franco hubiera deseado”.⁷⁷

Este proyecto fue denominado el proyecto “Arias-Fraga” (debido a la iniciativa e impulsó que le daba este último) y presentaba diversas modificaciones. Se proponía una revisión de la Ley de Sucesión a la Jefatura de Estado, una reforma administrativa, una reforma de la ley electoral y de las Cortes Orgánicas estableciendo un sistema bicameral, así como el principio de unidad jurisdiccional en relación a la justicia. En relación a la economía se planteaba una reforma del IRPF y la lucha contra el fraude fiscal. Mencionó también una reforma del decreto de antiterrorismo, una revisión de las Fuerzas Armadas, y de la política exterior con el objetivo de integrarse en la CEE y en la OTAN.

En relación con los derechos y libertades, se presentaba una ampliación del estatuto de las asociaciones eludiendo el término de los partidos políticos por si “al utilizarlo, pongo en sus manos un arma con capacidad para sembrar discordia y desunión.” Se exponía también un nuevo proyecto de ley sobre los derechos de reunión y manifestación, definiéndolos como la “piedra angular del edificio de libertades concretas en que ha de asentarse todo sistema jurídico-político constituido democráticamente”, así como una reforma sindical.

Respecto a nuestro objeto de estudio, es muy interesante recalcar de este discurso en las Cortes la alusión al hecho regional, siendo clara la impronta de Fraga, y siendo un planteamiento de la cuestión que el político gallego mantendría en el debate constituyente. Arias Navarro mencionaba como propósito

“que todas las regiones de España dispongan de una organización institucional que les permita atender mejor a sus necesidades específicas, conservar sus tradiciones y peculiaridades que enriquecen el conjunto nacional y así servir mejor a la unidad y grandeza de la patria.”

Para lograr esto, teniendo en cuenta el crecimiento de la Administración, era necesario “recurrir a fórmulas de descentralización y desconcentración,” siendo deber del gobierno “el cultivo y defensa de la tradición y patrimonio cultural y específico de cada región histórica,” todo ello dentro de un “Estado unitario y fuerte”.

Dentro de esta tradición, España debía seguir conservando y estimulando “instituciones tan originales como nuestros derechos forales, hoy en pleno florecimiento, o el régimen paccionado del antiguo Reino de Navarra.” En relación a Vizcaya y Guipúzcoa, se estaba trabajando seriamente en relación a su régimen especial, habiendo sido nombrado otra

⁷⁷ S.a: “Discurso de Arias en las Cortes”, *La Región*, 29 de enero de 1976. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-43166>)

comisión para trabajar en la provincia de Barcelona, buscando “fórmulas y experiencias prácticas que luego sirvan de modelo.”

“Precisamente porque respeta profundamente la personalidad varia de las regiones de España, el Gobierno no quiere proponer aquí unas estructuras organizativas determinadas y uniformes. Entiende que deben tener la iniciativa las propias regiones, comenzando a utilizarse las vías de las mancomunidades recientemente incorporadas a nuestra legislación. Solo si estas estructuras regionales surgen así, en función de necesidades concretas y con carácter voluntario, tendremos la seguridad de que el regionalismo, dentro del Estado español, será algo serio y enraizado en el pueblo.”

Este fue el modelo justamente propugnado posteriormente por Fraga y Alianza Popular⁷⁸, las mancomunidades, y tal y como defenderá posteriormente el gallego, en este momento decía Arias:

“Esperemos también que quede perfectamente claro este principio: regionalismo y autonomía, no son pasos hacia ninguna forma de nacionalismo ni menos de separatismos. Son, al contrario, medios realistas, para que todos participemos, desde nuestras propias peculiaridades, en la suprema unidad de España.”⁷⁹

Para llevar a cabo esta reforma, fueron varias las comisiones formadas, repartiéndose las tareas. Algunos de los proyectos estaban prácticamente terminados cuando se formó la comisión (ya que como hemos mencionado anteriormente se habían empezado a desarrollar desde el año anterior, como por ejemplo la ley de reunión), y otros no llegaron a arrancar, como fue el caso con la ley sindical. No obstante, Fernández Miranda, aprobó, el 21 de abril de 1976 un trámite legislativo para establecer un procedimiento de urgencia que fue crucial para que los proyectos no se bloqueasen en la comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del gobierno, dónde se concentraba la mayor oposición a la reforma. El hecho de ir reformando los asuntos de uno en uno respondía al pensamiento de Fraga, quien, inspirado en el modelo británico, consideraba que, en vez de hacer una nueva constitución, se debían hacer cambios menores y múltiples, evolucionando lentamente, sin prisa, pero sin pausa, y, sobre todo, sin sobresaltos.

Sin embargo, este enfoque creó frentes en muchísimos ámbitos. En efecto, la fragmentación de las decisiones provocaba desconcierto entre las élites del régimen, ya

⁷⁸ Al principio del debate constitucional, y como tendremos ocasión de analizar en el apartado dedicado a los partidos políticos ante la Constitución, fue la idea defendida en un primer momento por AP. A medida que avanzaba el debate, y viendo la imposibilidad de llegar a su objetivo, el discurso fue cambiando ligeramente, como tendremos ocasión de comprobar.

⁷⁹ S.a: “Discurso de Arias en las Cortes”, *La Región*, 29 de enero de 1976. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-43166>)

que no quedaba claro qué podía suponer en particular cada una de las reformas, y hasta dónde llegaba el alcance de las mismas tomadas conjuntamente. Como veremos posteriormente, una de las claves del éxito de la reforma de Suárez es que presentó un solo proyecto donde quedaban bastantes claras las consecuencias del mismo, es decir el desmantelamiento del régimen.

En abril de 1976 entró en vigor la Ley de Relaciones Laborales propuesta por José Solís, que fue rechazada tanto por los trabajadores como por los empresarios. Por un lado, y por muchas mejoras sociales que introducía la ley, no se mencionaba lo más importante: la libertad sindical. Por otro lado, los empresarios se opusieron ya que la ley dificultaba el despido.

Los discursos de Arias tampoco daban lugar a esperanzas de cambio ya que seguía en la retórica dictatorial, mientras las calles reclamaban cambio. En definitiva,

“el inmovilismo ideológico se camuflaba con “situaciones transitorias” que se perpetuaban en el tiempo: reformas largas, insuficientes en su alcance, indefinidas en cuanto a sus contenidos y confusas, que dejaban casi intacto el poder autoritario del régimen”⁸⁰.

La prensa más independiente fue muy crítica con este proyecto. Las disputas en torno a este plan, con un sector continuista que no deseaba abrir ninguna vía más, otro sector que abogaba por más reforma y las presiones de los rupturistas, hicieron del proyecto un callejón sin salida. Sin embargo, una de las reformas legislativas que sí conseguiría salir adelante, defendida por Suárez el 9 de junio de 1976, fue la Ley del Derecho de Asociación Política.⁸¹ Suárez encargó varios textos para este discurso, entre ellos a Eduardo Navarro, que menciona que, aunque el texto final estaba muy inspirado en el que él mismo le entregó,

“el discurso tenía un aire nuevo, un nuevo modo de decir las cosas (...) No sé si lo habría aportado Rafael Anson o un periodista por él llamado o incluso su hermano Luis María.”⁸²

Independientemente del autor

“su discurso dio mucho que hablar y lo catapultó a la primera línea de la política. Combinaba de forma muy astuta elementos modernizadores, inequívocamente democráticos, con guiños y proclamaciones retóricas de fidelidad al franquismo (...) presentaba la reforma como la puesta al

⁸⁰ Nicolas SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de...* pp.101. Con comillas en el original.

⁸¹ Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, BOE, núm. 144, de 16 de junio de 1976, páginas 11750 a 11752. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-11502>)

⁸² Eduardo NAVARRO: *La sombra...* pp.105.

día de un sistema político que debe adaptarse a los éxitos que ha producido (...) la reforma (...) podía entenderse como el reflejo político de los grandes éxitos del franquismo, de manera que votar en contra de la misma equivalía a negar los avances que el propio régimen había generado. Suárez, de manera provocativa, terminó su alocución con unos versos de Antonio Machado, aunque sin citar al autor.”⁸³

El proyecto salió vencedor por 337 votos a favor, 92 en contra, 25 abstenciones y 77 ausencias. La clave de esta ley fue que las asociaciones políticas pasaban a estar desvinculadas del movimiento, y por tanto se convertían, a todos los efectos, en partidos políticos. Suponía un resquebrajamiento de las bases del régimen ya que la existencia de partidos cuestionaba tanto al Movimiento Nacional como la representación orgánica. La oposición a la ley cristalizaba entonces el movimiento de resistencia a la reforma. Sin embargo, para hacer esta ley factible se debía modificar el código penal y despenalizar los partidos políticos. La votación para este cambio legislativo se dio esa misma tarde, con el último asesinato cometido por ETA esa misma mañana muy presente en el ambiente.⁸⁴

Una de las principales reticencias a esta ley era el miedo a que se pudiese (en un futuro) legalizar al Partido Comunista. Se buscaron diversas fórmulas para convencer a los más opositores de que el PCE no iba a ser legalizando, entre las que se eligió que serían ilegales las asociaciones que “sometidas a una disciplina internacional, se propongan implantar un régimen totalitario.”⁸⁵ No sirvió, en este momento, esta fórmula y, viendo que no se podía sacar adelante, el Gobierno aplazó la votación, quedándose muy mermado ya que no era capaz de llevar adelante la reforma e imponerse antes las Cortes, cosa que logró Suárez siendo ya presidente del Gobierno, el 13 de julio.

2.2.2 Lo que el rey me ha pedido: de Arias a Suárez

El papel del monarca estaba también en el punto de mira y resultaban contradictorias sus promesas reformistas con el proceder del gobierno y su represión. La oposición intentaba presionar a la parte más reformista del régimen, pero se conocía la importancia del rey para poder dar pie al cambio.

Ante esta situación, el monarca se posicionó a favor de un cambio real en España en dos ocasiones. En primer lugar, en abril de ese año, 1976, el periodista Arnau de Brochgrave de la revista *Newsweek* le intentó entrevistar, y aunque el Rey no aceptó, sí mantuvieron una larga charla tras la cual el monarca le autorizó a exponer su pensamiento. En el artículo, titulado *Juan Carlos looks ahead (Cómo lo ve Juan Carlos)* quedaba reflejada

⁸³ Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA: *Atado y mal atado*...pp.128-129.

⁸⁴ ETA asesino en Cantabria a Luis Carlos Albo, jefe local del Movimiento.

⁸⁵ Ley 23/1976, de 19 de julio, sobre modificación de determinados artículos del Código Penal relativos a los derechos de reunión, asociación, expresión de las ideas y libertad de trabajo, BOE, núm. 174, de 21 de julio de 1976, pp. 14135 a 14136.

la visión del rey que consideraba que “Carlos Arias ha mostrado más inmovilismo que movilidad (...) es un desastre sin paliativos.”⁸⁶

La segunda ocasión en la que dejó claro su posicionamiento fue a principios de junio de ese mismo año, cuando se reunió con el presidente de EEUU, Gerald Ford y con Henry Kissinger, secretario de Estado, haciendo su primer viaje de Estado.

“La Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política, a la vez que se asegure el acceso ordenado al poder de las distintas alternativas de gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresados. La Monarquía simboliza y mantiene la unidad de nuestra nación, resultando libre la voluntad decidida de incontables generaciones de españoles, a la vez que coronamiento de una rica variedad de regiones y pueblos, de la que nos sentimos orgullosos.”⁸⁷

Estas palabras fueron pronunciadas en un discurso ante el Congreso norteamericano en el que dejaba clara su voluntad democratizadora, consiguiendo el beneplácito de la administración americana para iniciar un proceso de transición.

Llegado a este punto, la pseudo reforma llevada a cabo se convertía en un callejón sin salida, la situación de tensión entre el monarca y Arias Navarro aumentaba, las divisiones internas se acentuaban, las ansias de libertad en la calle cada vez eran más mayores, mostrándose totalmente ineficaz ese nuevo Gobierno para guiar el nuevo momento político que se presentaba.

En efecto y como profundizaremos en el siguiente apartado, este gobierno se caracterizó por la represión, además de por la mala gestión de varios conflictos. El caso Añoveros en 1974 que llevó a la casi excomulgación de todo el Gobierno, y por tanto también de Franco, el proceso a los militares de la UMD (Unión Militar Democrática), el abandono del Sáhara, las últimas ejecuciones franquistas en septiembre de 1975, así como la congelación de las relaciones entre España y Comunidad Europea, entre otros, y en los que profundizaremos en el siguiente apartado, dedicado al cambio social.

Desde su nombramiento, las tensiones entre Arias y Juan Carlos eran claras. A lo largo de 1976 aumentaron y, como hemos visto, el monarca describía a Arias como un desastre. No solo tenían diferencias en cuanto a edad e ideología, sino también en cuanto a cómo llevar a cabo la reforma.

En este contexto, siendo insalvables las diferencias entre uno y otro, si bien en enero el rey no veía posible pedirle a Arias que dimitiera, a la altura de junio, tras comprobar el

⁸⁶ Jesús RODRIQUEZ: “Palabra de don Juan Carlos”, *El País*, 4 de enero de 2013. Recuperado de internet (https://elpais.com/politica/2013/01/04/actualidad/1357335542_212994.html)

⁸⁷ S.a: “El Rey de España promete una Monarquía democrática”, *El País*, 3 de junio de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/06/03/espana/202600828_850215.html)

éxito que tuvo su discurso en EEUU y sabiendo que gozaba de apoyo tanto en la Comunidad Internacional como en el Consejo del Reino y en las Cortes, decidió pedirle su dimisión el día 1 de julio. El primer obstáculo para iniciar el camino a la democracia se había vencido.

Ese mismo día, se reunía el Consejo del Reino bajo la presidencia de Torcuato Fernández Miranda, teniendo dos días para elaborar la terna para elegir al nuevo presidente del Gobierno. La elección del día no fue fortuita y se buscó hacer coincidir la dimisión con esta reunión para que no pasase más tiempo del estrictamente necesario por reglamento entre la dimisión del presidente y el nombramiento de su sustituto. La reunión en la que se introdujo el nombre de Suárez en la terna fue convocada al día siguiente, 2 de julio a las 17 de la tarde por Fernández Miranda. A diferencia de años atrás donde Franco daba un nombre y se metían simplemente dos más, se debatió, más que un nombre, el nuevo perfil que debía tener el nuevo presidente del Gobierno. Tras un descarte de nombres en varias vueltas, quedaron Federico Silva Muñoz, Gregorio López-Bravo y Adolfo Suárez. Al día siguiente, 3 de julio, Torcuato salió de la reunión diciendo que estaba en condiciones de “ofrecer al Rey lo que me ha pedido.”⁸⁸

Esta enigmática frase podía entenderse de dos maneras. O bien simplemente Fernández Miranda había cumplido con su obligación al elaborar la terna, o bien había conseguido incluir en la misma a la persona que el monarca deseaba, siendo esta última opción la más lógica. Asimismo, el candidato a remplazar a Arias y emprender la reforma democrática llevaba siendo estudiado por el monarca y Fernández Miranda desde febrero de ese año. Tras muchas reuniones y balances, el presidente de las Cortes fue el primero en considerar la figura de Adolfo Suárez, caracterizada por su versatilidad, capacidad de diálogo y energía política, estando convencido el rey de la idoneidad del político abulense.⁸⁹

En estos momentos, Suárez no era el más conocido y, de hecho, hasta abril-mayo de 1976 no adoptó una actitud totalmente reformista (aunque teniendo en cuenta sus memorias y sus círculos de amistades sí podríamos decir que la idea del cambio estaba presente en él desde antes). La imagen del nuevo presidente y la del monarca iban a estar vinculada desde este momento, tanto para lo bueno como para lo malo. En efecto, y en la medida que era Suárez quien emprendía la reforma democrática, se sobreentendía que era el rey quien la apoyaba, ya que, mientras que con Arias el rey simplemente había confirmado a la persona que Franco había decidido que sustituyese a Carrero, en el caso de Suárez era el Rey quien claramente había propiciado su elección.

El nombramiento fue acogido con desconcierto por la mayoría, irritación por los descartados y como un grave error para parte de la opinión pública. Tanto Fraga como Areilza se veían muy dispuestos para ser presidentes y, efectivamente, Suárez no estaba en las quinielas, siendo su nombramiento un golpe de efecto.

⁸⁸ S.a: “Adolfo Suárez, Federico Silva y Gregorio López Bravo formaron la terna”, *El País*, 4 de julio de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/07/04/espana/205279201_850215.html)

⁸⁹ Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey...* pp.187-202.

El País recibió con recelo el nombramiento, plasmándolo en la editorial del día 4 de julio, considerando que, si bien Suárez poseía las “virtudes propias de un buen político” (brillantez, inteligencia y discreción), además de haberse presentado como un ministro seguro, y “orador de tono nuevo y diferente” en la defensa del proyecto de ley de Asociación Política, no era “hora de políticos, sino de estadistas.” Esperando poder decir en un futuro que la decisión de nombrarle presidente les parecía acertada, en este momento mostraban poca confianza en la capacidad de Suárez “para llevar a cabo la operación de ingente reforma política que este país necesita.”⁹⁰ Aún más crítico y escéptico se mostró Ricardo de la Cierva al publicar su opinión sobre el nombramiento en un artículo titulado “Qué error, ¡qué inmenso error!,” que, aunque mostraba también deseos de equivocarse, consideraba no solo el nombramiento un error, sino también el hecho de que fuese

“un Gobierno de Franco, primero, por lo inesperado y desvinculado de la opinión política; segundo, por la conjunción de las fuerzas sociales que articulaban el franquismo; tercero, porque aparenta una fachada diferente del contenido y las raíces; cuarto, porque deja al margen a las fuerzas siempre marginadas; la oposición, las regiones, la media nación femenina.”⁹¹

Es de destacar que, aunque improbable y recibido con sorpresa, el nombre de Suárez sí se había barajado anteriormente. Aunque el 2 de julio los posibles nombres para el nombramiento eran “Areilza, Fernández-Miranda, Fraga, Gutiérrez Mellado y Vega Rodríguez”⁹², el propio Ricardo de la Cierva, el 23 de mayo consideraba como titulares en la carrera hacia la Presidencia a Manuel Fraga y a José María de Areilza, pero había otros nombres posibles, “y aunque algunos van a sorprenderse, el ministro secretario del Movimiento, don Adolfo Suárez.”⁹³

La Vanguardia, el día 2 de julio, de entre los posibles nombres que daba (coincidentes con los mencionado en El País) incluía “el nombre de un político joven que recientemente tuvo gran éxito con un discurso parlamentario y que sería un presidente instrumental para presidir unas elecciones naturales”, Adolfo Suárez, cuyo nombre iba adquiriendo cada vez más fuerza.⁹⁴

⁹⁰ Editorial: “El presidente”, *El País*, 4 de julio de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/07/04/opinion/205279201_850215.html)

⁹¹ Ricardo DE LA CIERVA: “¡Qué error, qué inmenso error!”, *El País*, 8 de julio de 1976. Recuperado de internet ([¡Qué error, qué inmenso error! | España | EL PAÍS \(elpais.com\)](http://www.elpais.com/España/EL_PAÍS))

⁹² S.a: “Gran expectación tras el cese de Arias. Cinco nombres posibles para nuevo jefe de Gobierno: Areilza, Fernández-Miranda, Fraga, Gutiérrez Mellado y Vega Rodríguez”, *El País*, 2 de julio de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/07/02/portada/205106403_850215.html)

⁹³ Ricardo DE LA CIERVA: “Carrera de sacos hacia la Presidencia”, *El País*, 23 de mayo de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/05/23/opinion/201650407_850215.html)

⁹⁴ S.a: “El rey aceptó la dimisión de Arias. En general se interpreta como un impulso a la reforma. Nombres para la especulación,” *La Vanguardia*, 2 de julio de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/07/02/pagina-3/33778104/pdf.html>)

Este mismo periódico, al confirmarse el nombramiento, con mucho menos recelo que El País, se mostraba prudente ante lo que podía significar más “un cambio de persona más que un cambio de política.” Le describía como un político con “abundantes simpatías entre los sectores que se vienen considerando a sí mismos como solera del franquismo,” pero a la vez joven y con gran “sentido de los cambios y de las aspiraciones populares.” En consecuencia, quedaba “por ver el Gobierno que formaba para saber si realmente una verdadera reforma iba a ser emprendida.”⁹⁵

El ABC lo describió como un hombre integrador, moderado y a la altura de las circunstancias.⁹⁶ Fue uno de los periódicos que más pronto recabó opiniones sobre el nombramiento, siendo por lo general, con mayor o menor entusiasmo, bastante positivas. Se percibía mayor entusiasmo en gente de su entorno, como por ejemplo Javier Carvajal, de Unión del Pueblo Español; Antonio García López, del Partido Socialista Democrático; Gregorio López-Bravo, entre otros, que percibían como un acierto y un paso positivo su elección. Parte de la oposición, como por ejemplo Marcelino Camacho, dirigente de Comisiones Obreras; Enrique Tierno Galván del Partido Socialista Popular o Josep Pallach, del Partido Socialista de Cataluña; aunque algo más recelosos, confiaban en la posibilidad real de la reforma, esperaba poder fiarse de él y que no defraudase.⁹⁷

El PSOE fue uno de los partidos que más margen de confianza le dio (por no haber sido protagonista en la guerra civil, por no tener un pasado político relevante y al proceder del movimiento quizás era un buen arquitecto para derribar las instituciones). Sartorius recalca la cuestión clave cuando habla de Suárez, y es que desde la perspectiva histórica

“era persona idónea, y ¿quién mejor que un secretario general del Movimiento para la misión, entre otras, de desmontar ese mismo Movimiento que a la sazón no era más que un inmenso cascarón vacío, pero cuyas ensambladuras había que conocer con precisión a fin de que no se derrumbasen encima de aquellos que lo desguazaban?”⁹⁸

Suárez, que había aprendido mucho sobre la importancia de los medios de comunicación durante su etapa en RTVE, decidió aparecer en televisión un día antes de sacar a la luz el gobierno, el 6 de julio y que fue conocida como la *escena del sofá*. Se mostró como un líder cercano al pueblo, buscando la relación directa con la ciudadanía basada en “dialogar y escuchar,” considerando “el diálogo a rostro descubierto el único instrumento de convivencia”. Siendo una de las aspiraciones de esa sociedad la normalización

⁹⁵ S.a: “El alcance de un cambio”, *La Vanguardia*, 4 de julio de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca-paginas.lavanguardia.com/LVE08/HEM/1976/07/04/LVG19760704-005.pdf>)

⁹⁶ S.a: “Un hombre integrador”, *ABC*, 4 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-sevilla-19760704-32.html>)

⁹⁷ S.a: “Primeras opiniones sobre el nuevo presidente. El nombramiento de Adolfo Suárez, un signo positivo”, *ABC*, 4 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19760704-22.html>) y “Personalidades políticas opinan sobre el nuevo presidente del gobierno”, *ABC*, 4 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-sevilla-19760704-34.html>)

⁹⁸ Nicolas SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de...* pp.737

democrática y habiéndose iniciado “como tarea urgente la reforma política”, aseguraba “acelerarla con el realismo que nuestro tiempo exige.”

Dicho realismo imponía, entre otras cosas, que el Gobierno no debía representar opciones de partido, sino que se constituiría “en gestor legítimo para establecer un juego político abierto a todos” con el fin último “que los Gobiernos del futuro sean el resaltado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles,” pidiendo para ello la colaboración de todas las fuerzas sociales. Se presentaba como un político joven, perteneciente “a una generación de españoles que sólo ha vivido la paz” y que, “por convicción y talante” también formaba parte de una “mayoría de ciudadanos que desea hablar un lenguaje moderado, de concordia y conciliación”. Volvió a insistir en la necesidad “escuchar todas las voces, porque todas pueden enriquecer la convivencia” para poder llegar a la única aspiración posible en ese momento: “gobernar con el consentimiento de los gobernados.” Terminaba aludiendo a la voluntad expresa de la Corona de “alcanzar una democracia moderna para España, una democracia en la que la libertad, la justicia, la participación, la cultura y la paz sean fruto del esfuerzo de todos y el resultado del que todos se beneficien,” mostrándose al servicio de estos propósitos.⁹⁹

Con este discurso quedaba clara la decantación de Suárez por la opción reformista, así como la voluntad real de instaurar la democracia a través del diálogo. No obstante, como ya hemos mencionado, no fue el primer nombre barajado, y a muchos sorprendió el nombramiento. Se pueden esgrimir diversas razones para este nombramiento, tal y como lo han hechos diferentes historiadores. Hay quien nombra a Fernández Miranda y su gran capacidad jurídica de tejer el cambio “ley a ley”. Otros autores ponen el foco en el monarca, quién removió ese obstáculo (Arias Navarro) para llegar a las libertades democráticas. Como en cualquier hecho histórico, no faltan las teorías de la conspiración, las cuales argumentan que todo fue un plan ideado y pensado con anterioridad. Si bien no hubo un plan como tal, lo que no se puede negar es que desde hacía tiempo se manejaban las distintas vías posibles para transitar a una democracia, siendo la Ley para la Reforma Política un claro reflejo de las propuestas ideadas.

Líder joven y carismático, Suárez entabló conversaciones con los principales representantes de los partidos políticos, con el ejército, con empresarios... En definitiva, con todas las piezas clave de cara a instaurar la democracia en España. Ambicioso y con don de gentes, sus aspiraciones políticas le venían desde pequeño, a pesar de ser un estudiante mediocre. Se licenció en derecho por libre en Salamanca, sin pena ni gloria, no por falta de aptitud sino por falta de interés, aunque lo hizo porque era imprescindible para sus aspiraciones, según él mismo reconocía. No obstante, ferviente católico, ingresó en Acción Católica, fundando de *jóvenes a jóvenes*, revista que servía como lugar de

⁹⁹ Transcripción del discurso en: S.a: “Juego político abierto a todos, reconocimiento de la realidad del país y diálogos al descubierto”, *El País*, 7 de julio de 1976. Recuperado de internet ([Juego político abierto a todos, reconocimiento de la realidad del país y diálogos al descubierto | España | EL PAÍS \(elpais.com\)](https://www.elpais.com/El-Pais/1976/07/07/juego-politico-abierto-a-todos-reconocimiento-de-la-realidad-del-pais-y-dialogos-al-descubierto-19760707.html)). Discurso original en: “Primer discurso como presidente de Adolfo Suárez (1976)”, RTVE. Recuperado de internet (<https://www.rtve.es/play/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/primer-discurso-como-presidente-adolfo-suarez-1976/5611726/>)

encuentro. Destacó por su espíritu emprendedor y capacidad organizativa, lo que le llevó a ser presidente del Consejo Diocesano de Jóvenes de Acción Católica.

Con una situación económica precaria, debido a escándalos de su padre (que se fugó de casa) desempeñó varios trabajos. Buscando algo de estabilidad comenzó a prepararse unas oposiciones con Mariano Gómez de Liaño (magistrado de la Audiencia Provincial de Ávila) quien sería su puente hacia la política. La ocasión llegaría poco después, al ser nombrado Fernando Herrero Tejedor gobernador civil de Ávila y jefe provincial del Movimiento. El propio Gómez de Liaño intercedió, junto con José Luis García Chirveches, delegado provincial de Sindicatos y pariente de Fernando Alcón, amigo de la infancia de Suárez, para recomendarle de cara al Gobernador, quien necesitaba un secretario de confianza. En 1955, con tan solo 23 años, fue nombrado secretario de Herrero Tejedor, convirtiéndose en su mano derecha. Aunque esta situación duró solo un año ya que Herrero fue enviado a Logroño, sirvió a Suárez para ser consciente de los mecanismos del régimen además de ir conociendo a la clase política, asumiendo diversos cargos.¹⁰⁰

Tras esto consiguió ser nombrado jefe de la inspección del Servicio Central de Planes Provinciales en la Presidencia del Gobierno, pudiendo entablar una gran proximidad con Carrero Blanco y Laureano Pérez Rodó, dos de los hombres más poderosos del momento, entablando una estrecha relación con este último. Gracias a estos contactos, en 1964 Pio Cabanillas, subsecretario de información y turismo le fichó, y no a través del SEU o de la secretaria general del Movimiento, como era habitual, sino a través del círculo de colaboradores de Laureano López Rodó.

Un par de años más tarde, reparando que Fernando Herrero Tejedor llevaba un año en Madrid desempeñando un alto cargo en la Secretaría General del Movimiento a las órdenes del ministro José Solís, Suárez acudió dónde él. Logró su propósito y fue nombrado, en 1967, procurador en Cortes por Ávila, un año después fue gobernador civil en Segovia y jefe provincial del Movimiento. Coincidió con Fernando Abril Martorell al ser este presidente de la Diputación de Segovia. Coincidió también con Jesús Gil, responsable de la catástrofe de Los Ángeles de San Rafael.¹⁰¹ Muchos auguraron que esta tragedia podía suponer el fin de la carrera política de Suárez, pero su labor dirigiendo las

¹⁰⁰ Jefe del Gabinete Técnico del vicesecretariado general, director del Gabinete Jurídico de la Delegación Nacional de Juventudes y secretario general de cursos de Administración local en Peñíscola.

¹⁰¹ En junio de 1969, 58 personas perdieron la vida y alrededor de 160 quedaron heridas al derrumbarse el comedor de la urbanización “Los Ángeles de San Rafael” de Segovia, de la cual Gil era promotor y propietario. Tras el juicio quedó acreditado que se construyó sin haber solicitado los permisos pertinentes, se efectuó la obra sin la supervisión de un arquitecto y sin un plan de construcción. Además, fue inaugurado tan solo 3 días después de finalizar las obras, lo que provocó que ni siquiera estuviesen bien secos todos los elementos. Jesús Gil, entre otros fue condenado, pero fue indultado tras pasar año y medio en la cárcel y pagar una indemnización a las familias de los fallecidos. Guillermo Daniel DEL OLMO: “Tragedia de San Rafael: la condena que Franco le perdonó a Jesús Gil”, *ABC*, 16 de junio de 2009. Recuperado de internet (https://www.abc.es/espana/abci-tragedia-rafael-condena-franco-perdono-jesus-200906150300-921754482367_noticia.html)

operaciones desde el centro de la catástrofe junto con Martorell le reforzó y, de hecho, se le otorgó la medalla al mérito civil.

En 1968 fue nombrado secretario general de TVE llegando a ser, tan solo un año después, director de la cadena. Esta época le sirvió para tomar conciencia de la importancia de los medios de comunicación, lo que se vio reflejado en sus numerosas apariciones televisivas tras su nombramiento. Estuvo en la cadena hasta 1973, y en marzo de 1975, de nuevo de la mano de Herrero Tejedor, fue nombrado vicesecretario general del movimiento. Desgraciadamente, Herrero murió dos meses después en un accidente de tráfico. Parecía de nuevo el fin de la carrera de Suárez, pero al morir Franco cinco meses después, fue nombrado ministro secretario general del movimiento en el nuevo gabinete de Arias de la mano de Torcuato Fernández Miranda.¹⁰²

2.2.3 El Gobierno de los PNN y la LRP

Tras su nombramiento, empezó la etapa que el propio Suárez consideró como la más difícil. Tuvo que hacer frente a las críticas que venían de todos los lados sin perder de vista su misión: abordar una reforma democrática real. Para ello debía ganar credibilidad entre las fuerzas políticas de la oposición negociando, y debía ganarse sobre todo al búnker, y especialmente al ejército. Quizás con estos últimos fue con los que más problemas tuvo a la hora de negociar los términos y el ritmo básico de la reforma.

El 7 de julio a las once y media de la noche se hizo público el nuevo gobierno, tras una intensa jornada, no exenta de rumores y quinielas por parte de la prensa. Para la formación del mismo, Suárez se rodeó de gente procedente del grupo Tácito (Marcelino Oreja en Asuntos Exteriores, como vicepresidente segundo para Asuntos del Interior y Presidencia nombró a Alfonso Osorio, en Justicia estaba Landelino Lavilla), antiguos compañeros del movimiento (Rodolfo Martín Villa en Gobernación, Ignacio García López como secretario general del Movimiento) y amigos personales (Fernando Abril Martorell en Agricultura). Un amigo relevante y fundamental fue Eduardo Navarro, que, aunque nunca tuvo un papel relevante, fue como él mismo tituló su libro, *la sombra de Suárez*. Incorporó así a diez nuevos ministros, dos cambiaron de cartera (Martín Villa, ya mencionado, y Calvo Sotelo que pasó de Comercio a Obras Públicas), concentrándose mayoritariamente los cambios en los ministerios políticos y económicos.

Del anterior gobierno mantuvo a siete miembros, entre ellos a Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil en Defensa, aunque duró únicamente hasta septiembre, siendo sustituido por Gutiérrez Mellado. Se le denominó el Gobierno de los Penenes, por ser varios de sus miembros Profesores No Numerarios (PNN), distinguiéndose por su menor personalidad política, comparados con los pesos pesados del gabinete de Arias: Areilza y Fraga.

¹⁰² Juan Francisco FUENTES: *Adolfo Suárez, la historia que no se contó*, Barcelona, Planeta, 2011.

El gobierno buscaba mostrarse ante la población como renovado y alejado (dentro de lo posible) del franquismo. Es por ello que muchas personas se quedaron fuera de los focos, aunque estuvieron dentro trabajando a fondo en las reformas que venían. Ocupaban cargos en asuntos técnicos, siempre a la sombra. La prensa, más o menos crítica según el diario, coincidió en destacar la juventud del nuevo Gobierno, la destacada experiencia en la administración y lo poco conocidos que eran muchos de ellos. También coincidió en destacar que no había ningún miembro de la oposición, lo que podía cuestionar la voluntad del diálogo que había mostrado el presidente en su alocución televisada.¹⁰³

Lo primero que debía hacerse era el

“desmontaje de la Secretaría General que era de todo punto imprescindible y había que hacerlo sin herir a nadie, y desde luego, sin vulnerar ninguno de los derechos que pudieran asistir a los funcionarios del Movimiento (...) había que poner al Movimiento, en ese año, al servicio del Gobierno y de la reforma política desde sus militantes hasta su prensa, sin que el búnker pudiera entorpecer, al menos desde la secretaria general, la línea programática del gobierno. Había que ocuparse también del Consejo Nacional porque este órgano podía volver a parar la reforma, y esta vez no podía fracasar como la anterior.”¹⁰⁴

En su primera declaración del gobierno, el 16 de julio, Suárez mostró su voluntad de convocar elecciones antes del 30 de junio 1977. Ese mismo día se reunió el Consejo de ministros, formándose dos grupos: uno para emprender la reforma política y el otro para la reforma económica. Los encargados de emprender la reforma económica fueron Carriles, Lladó, Pérez Bricio y Fernando Abril, presidido por Osorio. Presidida por Suárez, la reforma política recayó en Marcelino Oreja, Lavilla, Martín Villa, Aurelio Menéndez, Reguera y Calvo Sotelo.

Al día siguiente, 17 de julio, se presentó el programa de gobierno.¹⁰⁵ En el documento que se publicó para esta presentación (y que fue calificado en términos generales como una declaración prometedora, aunque seguía habiendo cierto escepticismo ante el alcance real que las palabras pudieran tener) el Gobierno expresaba “claramente su convicción de que la soberanía reside en el pueblo” y proclamaba “instaurar un sistema democrático

¹⁰³ S.a: “Pese a la dificultad ya hay nuevo gobierno. Un gobierno gestor”, *La Vanguardia*, 8 de julio de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/07/08/pagina-3/33785402/pdf.html>)

S.a: “Nuevo Gobierno: los propagandistas, al poder”, *El País*, 8 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://aniversario.elpais.com/portada/8-de-julio-de-1976/>)

Amalia SANCHEZ SAMPEDRO: “La realidad del país escasamente reflejada en los nuevos ministros”, *El Diario Vasco*, 8 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAZokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

S.a: “En la Zarzuela, a las doce hoy prestará juramento el nuevo Gobierno”, *ABC*, 8 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19760708-11.html>)

¹⁰⁴ Eduardo NAVARRO: *La sombra...* pp.120-121.

¹⁰⁵ Esta presentación coincidió con un atentado de los GRAPO. Como puede verse en el Anexo 7.15, todos los hitos de la transición estuvieron marcados por la violencia.

basado en la garantía de los derechos y libertades cívicas y en la igualdad de oportunidades políticas para todos los grupos democráticos.” Para ello se concretaban una serie de puntos, entre ellos, elecciones generales antes del 30 de junio, el sometimiento “a la decisión de la nación las cuestiones relativas a la reforma constitucional”, se prometían “garantías para el ejercicio de las libertades públicas y de expresión”, se ofrecía “diálogo con la oposición” y, lo más relevante en aras de nuestro objeto de estudio, se reconocía “la diversidad de pueblos integrados en la unidad indisoluble de España.” Se mencionaba también la entrada en el Mercado Europeo, una serie de medidas económicas para hacer frente a la crisis, una llamada a la reconciliación nacional, y se comprometía también a pedir al Rey “una amnistía aplicable a delitos y faltas de motivación política o de opinión” aunque dejaba claro que “en ningún caso se extenderá a quienes hayan lesionado o puesto en riesgo la vida o la integridad física de las personas.”¹⁰⁶

Este último punto sobre la amnistía crearía mucha controversia. Apenas un mes después de ser nombrado, el 30 de julio de 1976, Suárez sacó adelante la primera ley de amnistía, y aunque facilitó el diálogo entre gobierno y oposición, se quedó corta por ser parcial e insuficiente. Posteriormente a esta ley se le sumaron otras dos, aceptando en la última amnistiar los delitos de sangre, considerándose, entonces sí, como la verdadera ley de amnistía que el país reclamaba.

A partir de esta declaración, se pusieron en marcha las reformas necesarias para lograr esa democratización preconizada. Lo primero que se aprobó fue el proyecto de Ley de modificación del código penal, para hacer efectiva la Ley de Asociaciones, que como hemos visto anteriormente, se había aplazado su votación hasta el 13 de julio. Se despenalizaron entonces los partidos políticos, empezando propiamente un proceso de transición a la democracia.

Durante el mes de agosto, Suárez se reunió con numerosos políticos de la oposición, sobre todo catalanes, así como con Felipe González, recién nombrado líder del PSOE. La mencionada oposición, que llevaba tiempo organizándose, estaba preparando una alternativa para que el cambio fuera real.¹⁰⁷ Profundizaremos sobre ello en el siguiente apartado, centrándonos aquí en la gestación de la Ley para la Reforma Política (LRP) dentro de la Administración.

¹⁰⁶ S.a: “El Gobierno pedirá amnistía al Rey para delitos políticos y de opinión” y “otros puntos del programa”, *El País*, 17 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://aniversario.elpais.com/portada/17-de-julio-de-1976/>)

S.a: “Declaración programática del gobierno”, *El Diario Vasco*, 17 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

S.a: “Habrá elecciones generales antes de 30 de junio de 1977 y el Gobierno elevará al Rey una petición de amnistía”, *La Vanguardia*, 17 de julio de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/07/17/pagina-3/33792890/pdf.html>)

¹⁰⁷ S.a: “La oposición quiere presentar al gobierno una alternativa para un cambio real”, *La Vanguardia*, 17 de agosto de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/08/17/pagina-5/33619697/pdf.html?search=Suarez%20oposicion>)

Algo a destacar de esta primera parte del gobierno de Suárez, antes de la aprobación de la LRP, es que no hubo participación de la oposición, por lo que ni se pactó ni se negoció. Felipe González así lo denunciaba, dejando constar que dialogar no es negociar. Lo que hizo el político abulense fue tender puentes con ellos entrevistándose, pero no podemos hablar de una negociación propiamente dicha ya que la oposición no estaba en la misma posición que su interlocutor.¹⁰⁸ No obstante, se reunió primero con la oposición más al centro, recibiendo el 12 de julio a José María Gil Robles, el 20 de julio a Fernando Álvarez Miranda y a Antonio García López y el 28 de julio a Joaquín Ruíz Jiménez. Durante el mes de agosto se reunió con Felipe González el día 10 y el 2 de septiembre, el 11 de agosto con José Pallach y también con Jordi Pujol, el 4 de septiembre con Tierno Galván. De los encuentros el más relevante fue con Felipe González, considerándole inteligente, españolista y patriota. Aunque le dejó claro que era necesario legalizar todos los partidos políticos, no vinculó su futuro al del Partido Comunista.¹⁰⁹ Como veremos en el siguiente apartado, la oposición se había juntado en marzo de ese año, y a partir de octubre se estableció una Comisión para negociar con Suárez.

Dentro de las instituciones se fue avanzando en las reformas. Para ello se encargaron varios proyectos a tres instituciones diferentes: uno al ministerio de justicia, otro al de presidencia y secretaria general del Movimiento y otro, externo, a Carlos Ollero. Analizando los diferentes testimonios de los involucrados, se pidieron más informes y proyectos y fue la unión de todas estas propuestas, junto a otros estudios elaborados anteriormente los que llevaron a la redacción final de la LRP.

El encargo hecho al Ministerio de Justicia corrió a cargo de Herrero de Miñón. En su proyecto, basándose en su teoría sobre la distinción entre la soberanía política de la nación y la soberanía legal del Rey, desarrollada en *El principio monárquico*, Herrero defendía un referéndum *praeter* constitucional, mediante el cual era el Rey quien iniciaba la consulta a la nación sobre la reforma de las instituciones. Esto permitiría iniciar un proceso de redacción constitucional, a cargo de una Comisión Regia integrada por miembros del régimen y de la oposición y un conjunto de técnicos.¹¹⁰ El problema de este proyecto es que establecía una constitución hecha simplemente por los políticos y sin contar con el posterior respaldo constitucional.

¹⁰⁸ S.a: “Felipe González en las jornadas del escorial”, *La Vanguardia*, 17 de agosto de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/08/17/pagina-5/33619697/pdf.html?search=Suarez%20oposicion>)

¹⁰⁹ El ministro de la Presidencia se reunió también en esas fechas con Gil Robles (12 de julio), Joaquín Ruíz Jiménez (14 julio), Joaquín Garrigues (25 agosto), Carlos Ollero (6 de septiembre), Manuel Jiménez de Parga (8 de septiembre) y Antón Cañellas (9 de septiembre). Alfonso OSORIO: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980 pp. 164-165.

¹¹⁰ El presidente de la Comisión sería Adolfo Suárez y estaría integrada por dos vocales: Landelino Lavilla y Alfonso Osorio. Las diferentes tendencias estarían garantizadas con Fueyo Álvarez (falangismo), Fraga Iribarne (neofranquismo), Sánchez Agesta (Asociación de Propagandistas de derechas), Gil Robles y Ruíz Jiménez (demócrata-cristianos), Peces-Barba (PSOE), Tierno Galván (PSP), García Pelayo, Ollero, Jiménez de Parga, Castiella Maíz y García de Errenteria como independientes. Como secretario con voz y sin voto, el propio Herrero. Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de estío*, Madrid, Temas de hoy, 1993, pp. 79-82.

En el Ministerio de Presidencia, se encargó, en primer lugar, un proyecto a José Manuel Otero Novas quien llevaba insistiendo, desde la reforma de Arias-Fraga, en la necesidad de una formulación más simple que las que se estaban debatiendo. Este planteamiento, en efecto, era mucho más sencillo considerando que se debía modificar legalmente las Cortes para poder ser elegidas por sufragio universal, y ya ellas emprenderían un proyecto constitucional en profundidad. Otero Novas basó su proyecto en esta consideración y entregó su proyecto a Suárez a mediados de agosto.¹¹¹ A finales de ese mes, Alfonso Osorio narra que Suárez le entregó un proyecto de Ley para la reforma política, basado en propuestas anteriores de Osorio que, en grandes líneas, coincidían con lo propuesto por Otero Novas. Le pidió estudiarlo a fondo y le informó que en septiembre se constituiría una ponencia especial para terminar de redactar el proyecto.¹¹²

Eduardo Navarro también recibió el encargo de establecer un borrador para la Ley para la Reforma Política. Entre los testimonios analizados, es el único que precisa qué le pidió exactamente el presidente. Asimismo, nos relata que Suárez le concretó que debía ser un articulado corto, que aludiese a los derechos humanos, a la monarquía como forma de Estado y al establecimiento de un sistema bicameral elegido por sufragio universal, aunque el Rey debía poder nombrar entre treinta y cuarenta senadores.¹¹³

Finalmente, el 1 de septiembre se constituyó una comisión en el seno del Gobierno para terminar de debatir el proyecto. Presidida por Suárez, estaba integrada por Gutiérrez Mellado, Alfonso Osorio, Ignacio García López, Rodolfo Martín Villa, Landelino Lavilla, Marcelino Oreja, Andrés Reguera, Aurelio Menéndez, Enrique de la Mata y Fernando Abril.¹¹⁴

El proyecto se perfeccionó hasta llegar a la redacción de la que sería la Ley para la Reforma Política¹¹⁵, que fue presentada el día 10 de septiembre en Consejo de ministros. La clave del proyecto finalmente presentado fue que se aprovechaba el artículo 10 de la Ley de sucesión de 1947, que estipulaba que las Leyes Fundamentales podían ser modificadas mediante una mayoría de dos tercios en las Cortes y referéndum popular. La

¹¹¹ José Manuel OTERO NOVAS: *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, Barcelona, Prensa Ibérica, 2015, pp.127-134.

¹¹² Alfonso OSORIO: *Trayectoria política ...*pp. 169-180. En las páginas 174 a 176 detalla el proyecto que se le entregó, además de las recomendaciones hechas por Carlos Ollero.

¹¹³ Eduardo NAVARRO: *La sombra...*pp.125.

¹¹⁴ Alfonso OSORIO: *Trayectoria política...*p.176. En su testimonio, Eduardo Navarro da los mismos nombres, salvo el de Gutiérrez Mellado. Añade además que la presencia de Fernando Abril era “por especial deseo de Suárez” Eduardo NAVARRO: *La sombra...*pp.139. Ni Herrero de Miñón ni Otero Novas mencionan dicha comisión, aunque este último relata que a comienzos de septiembre hubo bastantes días en los que no pudo reunirse con el presidente ya que se encerraba en su despacho durante todo el día con Torcuato Fernández Miranda. Menciona que posteriormente Suárez le pidió ayuda para implementar el proyecto terminado, especialmente para lograr el apoyo del mismo en Cortes. José Manuel OTERO NOVAS: *Lo que yo viví...* pp. 131-135.

¹¹⁵ Sobre la evolución del borrador hasta el proyecto final cfr. Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey...* pp 222-234, Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA: *Atado y mal atado...*pp. 177-180 que contiene además una tabla muy clarificadora de los cambios introducidos. Sobre el proceso de redacción y preparación de la LRP: Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de...*pp.79-93; Alfonso OSORIO: *Trayectoria política...*pp.169.177; José Manuel OTERO NOVAS: *Lo que yo viví...*pp. 127-134.

estrategia era aprobar esa Ley Para la Reforma Política como una nueva Ley Fundamental, que modificaba a su vez las Leyes Fundamentales anteriores, permitiendo una reforma democrática desde dentro del sistema.

Mientras tanto, las plataformas de oposición se unieron el 7 de agosto formando la Platajunta, hablando ya de ruptura negociada, haciendo públicas las conclusiones el 9 de agosto. Santiago Carrillo cobró relevancia durante ese año ya que empezó a moverse mucho y realizar desafíos para lograr, primero, volver a tener pasaporte español para, ya de vuelta en España lograr la legalización del PCE, asunto que veremos un poco más adelante.

Para conseguir sacar adelante esta ley, Suárez tenía claros los apoyos con los que tenía que contar, y uno de ellos era el ejército. Asegurar su conformidad podía confirmar, por un lado, el sostén de parte del búnker franquista, y por otro, permitía poner en sus manos el control total de la reforma (el control de los militares suponía el control del monopolio de la violencia y, por tanto, el control de la calle). Para ello se reunió el 8 de septiembre con los altos mandos militares. Les explicó la reforma, los militares dieron luz verde al proyecto, no sin antes asegurarse que el PCE no iba a ser legalizado. Suárez utilizó la dialéctica que le caracterizaba para no asegurarlo en realidad, diciendo únicamente que no se permitiría ningún partido totalitario, y como el PCE lo era, no iba a ser legalizado. Este apoyo era clave ya que la relación con los militares no era fácil, sobre todo por Santiago y Díaz de Mendivil, que era vicepresidente para asuntos de la Defensa y llevaba meses manifestándose totalmente contrario a la reforma. Aunque Suárez consiguió convencerles, Díaz de Mendivil acabó dimitiendo a finales de septiembre, siendo sustituido por Gutiérrez Mellado, que si creía en la reforma. Este nombramiento tuvo una buena acogida salvo para el búnker y para el ala más dura de los militares¹¹⁶.

El 10 de septiembre se aprobó en Consejos de ministros la Ley para la Reforma Política. El desmontaje del régimen franquista ya era real al presentar la Octava Ley Fundamental del Franquismo que, a través de 5 artículos y 3 disposiciones transitorias hizo posible el paso a la democracia dentro de la legalidad del régimen anterior. Ese mismo día Suárez salió en TVE presentando y explicando el proyecto que pasó entonces del Gobierno al Consejo Nacional.

Se pensaba entonces en un modelo de partidos que incluyese al PSOE, pero no al PCE, a quien claramente se quería marginar. Esta marginación era explícita ya que era lo que se había vendido a los militares para que dieran luz verde al proyecto. Otra de las claves a destacar en este proyecto fue la prerrogativa, heredada de Franco y mantenida, que dejaba

¹¹⁶S.a: “Un militar liberal, como segundo del presidente”, *El País*, 23 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/09/23/portada/212277601_850215.html)

S.a: “El ejército y la reforma”, *La Vanguardia*, 23 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/09/23/pagina-3/33617421/pdf.html>)

Sobre las distintas valoraciones al nombramiento: S.a: “Gutiérrez Mellado, vicepresidente del Gobierno. Primeras impresiones: valoración positiva”, *ABC*, 23 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19760923-24.html>) y (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19760923-25.html>)

al rey la posibilidad de someter a referéndum cualquier ley sin pasar por las Cortes. Se trataba de una advertencia tanto al Consejo Nacional como a las Cortes para que no obstaculizaran la reforma, ya que, en caso de hacerlo, sería el monarca quien la impulsaría siendo aprobada a través del pueblo.

La oposición veía con esperanza cómo se abría un nuevo tiempo político, aunque criticaba que se había hecho de forma unilateral, desde el poder. No obstante, rápidamente se centró en poder participar en la elaboración de la Ley Electoral que permitirían las elecciones garantizadas por la LRP.¹¹⁷

En los debates que se sucedieron entre la aprobación de la LRP en el Consejo de ministros y su aprobación en Cortes, se reflejaron los principales puntos de oposición que la ley suscitaba. Aunque no se hicieron grandes reproches doctrinales, todas las recomendaciones buscaban limitar el cambio. Suárez negoció de diversas formas con los miembros de las Cortes para lograr la aprobación de la LRP. Como ya hemos explicado, la clave del triunfo de esta reforma es que, mientras que con Arias había multitud de legislaciones diferentes que aprobar y desarrollar, Suárez ofreció el “pack” entero, en una sola votación, con las consecuencias y condiciones negociadas y pactadas previamente.

Aunque luego veremos con más detenimiento su formación, el 9 de octubre Alianza Popular se inscribió como federación de asociaciones. Destacaba su oposición durante todos los debates de la LRP a la ley electoral. Fraga, quien no estaba en contra de la reforma, pero sí del sistema proporcional en el reparto electoral de escaños, aglutinó a un centenar de procuradores a su lado (necesarios para sacar adelante el proyecto de ley). El gobierno necesitaba, por un lado, los votos de los procuradores, pero también, por otro lado, la aceptación de la oposición de las reglas electorales.

Al final se llegó a una fórmula de compromiso: criterio proporcional para el Congreso, con una serie de dispositivos correctores, que en síntesis fueron: un porcentaje mínimo de votos para acceder al Congreso, la provincia sería circunscripción electoral, y lo más “corrector” de todo, se fijaría un número mínimo de diputados por provincia, que quedaría establecido en dos, casi un tercio de los diputados quedaban entonces al margen de la proporcionalidad. En el Senado, por el contrario, se fijó sistema mayoritario. La intención era favorecer a las fuerzas conservadoras (sobre todo a la mayoritaria) y perjudicar a las progresistas o de izquierda, en especial a la minoritaria, que se presumía iba a ser el PSOE. Al final AP sería víctima de su propia trampa y de su excesivo optimismo electoral.

Finalmente, el 18 de noviembre de 1976 las Cortes aprobaron la Ley para la Reforma Política tras haberse debatido, primero, en una ponencia presidida por Fernández Miranda y posteriormente en Pleno. De los 531 procuradores que integraban la Cámara, estaban

¹¹⁷ Raúl MORODO: “La respuesta de la oposición”, *El País*, 15 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/09/15/opinion/211586402_850215.html)

S.a: “¿Reforma? ¿Ruptura? Democracia”, *La Vanguardia*, 12 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/09/12/pagina-3/33624137/pdf.html>)

presentes 497, a favor del proyecto votaron 425, en contra 59 y hubo 13 abstenciones.¹¹⁸ Esta aprobación supuso el incremento de la credibilidad del Gobierno ya que el búnker no había obstaculizado el primer paso básico para el tránsito a la democracia.

La Ley para la Reforma Política dinamitaba de forma tácita las anteriores Leyes Fundamentales, al establecer la democracia basada en la supremacía de la ley, “expresión de la voluntad soberana del pueblo”, reconocer la inviolabilidad de los derechos fundamentales y atribuir la potestad legislativa en las Cortes. Dichas Cortes estarían formadas por el Congreso, cuyos miembros serían elegidos “por sufragio universal, directo y secreto”, y el Senado, “elegidos en representación de las Entidades territoriales”, habilitando al Gobierno a regular las primeras elecciones a Cortes. En su artículo tercero, cuestión que veremos en profundidad más adelante, facultaba al Gobierno o al Congreso de los Diputados la iniciativa de reforma constitucional, estableciendo el procedimiento y los requisitos de aprobación de la misma.¹¹⁹

Tras la famosa campaña “Habla, pueblo, habla”, demostrando Suárez, de nuevo, lo consciente que era de la importancia de los medios de comunicación, el 15 de diciembre se celebró el referéndum de ratificación de la LRP. Fue refrendada con una participación del 77% del censo electoral y 94% de votos a favor. No obstante, la tasa de abstención registrada en Guipúzcoa fue de 55% y en Vizcaya del 46%, manteniéndose Álava cerca de la media española (24%).¹²⁰

“Era un termómetro elocuente de cómo respiraban políticamente estas provincias y las dificultades añadidas que la transición iba a tener en este territorio. Daba pie, además, a que la ilusión rupturista se mantuviera.”¹²¹

La aprobación de la Ley supuso el “hara-kiri” de las Cortes franquistas. El referéndum para la Ley para la Reforma Política era la primera prueba de fuego para Suárez, superado con éxito, salvo en el caso ya mencionado del País Vasco dónde el censo no llegó al 54% ya que los partidos nacionalistas propugnaron la abstención.¹²²

Aunque fue un éxito, no podemos obviar las abstenciones y las razones para ello, que fueron muy diversas. Sindicatos y parte obrera pidieron la abstención porque no tenían libertad ni derechos y consideraban que hasta que no los lograsen no debían colaborar

¹¹⁸ Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno, Proyecto de Ley para la Reforma Política, Diario de las Sesiones del Pleno, Cortes Españolas, núm.29, 16-17 y 18 de noviembre de 1976, pp.1-207, esp.pp.201-207. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/docu/PHist/docs/8fran/1976/sesion16_17_18.pdf).

¹¹⁹ Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, BOE, núm. 4, de 5 de enero de 1977, pp.170 a 171. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>)

¹²⁰ Referéndum Ley para la Reforma Política, resultados por provincia. Recuperado de internet (https://www.euskadi.eus/web01-a2haukon/es/contenidos/informacion/w_em_ley_reforma_politica/es_def/index.shtml)

¹²¹ Luis CASTELLS: “El nacimiento de Euskadi”, en VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012, p.45.

¹²² Jesús CEBERIO: “La Oposición reivindica el abstencionismo vasco”, *El País*, 17 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/17/espana/219625214_850215.html)

activamente.¹²³ En efecto, no olvidemos que el referéndum de esta ley se hizo en un contexto, que, si bien era de reforma, seguía siendo una dictadura, lo que explica que ciertos sectores de la izquierda propugnaran la abstención (PCE, PSOE, ORT, PSP, Movimiento Comunista...). La extrema derecha abogó por el no ya que la aprobación de la LRP suponía el fin del franquismo (Fuerza Nueva, Falange Española de las JONS, Agrupación de Juventudes Tradicionalista, Confederación Nacional de Combatientes, Partido Acción Nacional).¹²⁴

Recordemos que el referendo traía su causa del artículo 10 de la Ley de Sucesión y del artículo 7 de la Ley Orgánica del Estado, ambas del periodo franquista, con la finalidad declarada de aprobar una nueva ley fundamental que “integra nuestro ordenamiento constitucional” en referencia al de la dictadura. El Rey designaba hasta una quinta parte de los senadores y al presidente de las Cortes (que a su vez era el presidente del Consejo del Reino). En la LRP en ningún momento se mencionaba que las futuras elecciones generales fueran a ser a Cortes Constituyentes, ni partidos ni sindicatos habían sido legalizados y los ayuntamientos y diputaciones seguían estando en manos franquistas. En definitiva, tanto el Rey como el Gobierno mantenían en sus manos todos los resortes del poder heredados del régimen anterior, incluido el monopolio de la televisión.

Con la vista que nos da el tiempo, estaba claro que se iba hacia la vía democrática, pero los actores del momento no estaban nada seguros de ello. En efecto, ni los partidos ni los sindicatos estaban legalizados y la represión estaba a la orden del día, lo que hizo que sectores como el del sindicalismo decidieran abstenerse hasta no recuperar el ejercicio pleno de sus libertades.

El apoyo dado a la Ley legitimaba el proceso reformista, siendo UCD el encargado de formar gobierno y dar comienzo a la construcción de la democracia en España. Durante los primeros meses, el objetivo fue crear las condiciones necesarias para la celebración

¹²³ Enrique MÚGICA: “La abstención, consecuencia de nuestra permanente actitud democrática”, *El País*, 15 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/15/opinion/219452409_850215.html)

¹²⁴ Las diferentes posturas fueron básicamente 4: «**Sí**»: Alianza Popular, Unión Democrática Española, Unión Democrática Cristiana, Partido Popular, Reforma Social Española, Partido Socialista Democrático Español, Partido Socialista Obrero Español (sector histórico), Nueva Izquierda Nacional, Federación Social Demócrata, Partido Social Regionalista, Partido Agrario Español, Asociación Regional Agraria.

«**No**»: Fuerza Nueva, Falange Española de las JONS (Fernández-Cuesta). Agrupación de Juventudes Tradicionalistas, Confederación Nacional de Combatientes, Partido Acción Nacional.

«**Libertad de voto**»: Alianza Liberal, Federación de Partidos Liberales. izquierda Democrática, Federación Popular Democrática, Partido Laborista.

«**Abstención**»: Partido Comunista de España, Partido Socialista Obrero Español (renovado), Partido del Trabajo de España, Movimiento Comunista, Organización Revolucionaria de Trabajadores, Liga Comunista, Partido Comunista de España (reconstituido), Partido Comunista de Unificación, Partido Demócrata Popular, Unión Socialdemócrata Española, Partido Carlista, Federación de Partidos Socialistas, Partido Socialista Popular, Equipo Democrático del Estado Español, Falange Española de las JONS (hedillistas).

S.a: “Las diferentes posturas”, *El Diario Vasco*, 15 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (file:///C:/Users/Usuario/Downloads/178866_1976_12_15_12986.pdf) y S.a: “Postura de los grupos políticos del resto de España”, *La Vanguardia*, 16 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/previewPdf.html?id=33630935>).

de las primeras elecciones democráticas, convocadas para el 15 de junio de 1977. Se debía eliminar las instituciones autoritarias, así como crear un clima social de reconciliación. El diálogo y la negociación (con los matices explicados) fueron los protagonistas, junto con los decretos-ley que permitieron dar rapidez al proceso.

De enero a junio, el gobierno de Suárez realizó hasta 30 decretos-leyes con el objetivo de eliminar las instituciones represivas, la censura y se restituyeron instituciones eliminadas en la Guerra Civil. En abril entró en vigor la ley de Asociación Sindical, anulándose el 2 de junio la sindicación obligatoria.¹²⁵ Una de las reformas más esperadas llegó en febrero, con la publicación del Decreto-ley de 8 de febrero de 1977, sobre el derecho de asociación política que, posteriormente, permitió la legalización de los partidos. Lo más relevante de esta ley es que si se presumía “la ilicitud penal de la Asociación,” sería la Sala del Tribunal Supremo la encargada de dirimir la legalidad o ilegalidad del partido, cuestión que sería clave para la legalización del Partido Comunista, como más adelante veremos.¹²⁶

“En esta etapa se consolidó la figura de Suárez, que profundizó en las reformas más de lo que inicialmente se preveía. Como ejemplo de ello aparece la legalización del Partido Comunista de España, que dotó al proceso de mayor credibilidad democrática y puso de manifiesto enfrentamientos en el interior de los denominados reformistas, fruto de las improvisaciones.”¹²⁷

2.2.4 El año de las reformas: amnistía, partidos políticos y elecciones

En relación con el País Vasco, Suárez buscó la normalización política, estableciendo disposiciones para ello. El ministro Martín Villa propuso la legalización de la ikurriña, y tras mucha discrepancia fue finalmente legalizada el 19 de enero de 1977, en el País Vasco y Navarra, calificando la Diputación de Vizcaya como “lamentable” esta decisión, dimitiendo posteriormente los gobernadores civiles de Vizcaya y Guipúzcoa. La ikurriña, por primera vez en casi cuarenta años fue izada en numerosos ayuntamientos.¹²⁸ Unas semanas antes había sido ya legalizada *de facto* cuando por primera vez desde el final de la Guerra Civil se mostró la ikurriña en público sin represalias. Ocurrió el 5 de diciembre

¹²⁵ Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, BOE, núm. 80, de 4 de abril de 1977, Pp. 7510 a 7511.

¹²⁶ Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política, BOE, núm. 35, de 10 de febrero de 1977, p.3223 a 3223. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-3663>)

¹²⁷ Álvaro SOTO: “Continuidad...” p. 250.

¹²⁸ S.a: “La diputación de Vizcaya no izará la ikurriña”, *El Diario Vasco*, 20 de enero de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrentsaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)
S.a: “La dimisión de los gobernadores de Vizcaya y Guipúzcoa”, *La Vanguardia*, 20 de enero de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/01/20/pagina-4/33628088/pdf.html>)

S.a: “La "ikurriña" ondea en el País Vasco”, *El País*, 20 de enero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/01/20/portada/222562803_850215.html)

de 1976, en un derbi entre Athletic y Real Sociedad siendo ya mítica la imagen de Iribar, capitán del equipo vizcaíno, y Kortabarria, del Guipuzcoano, saliendo al campo donostiarra de Atocha portando una ikurriña, siendo precursor de la idea el jugador de la Real Josean de la Hoz.¹²⁹

La amnistía seguía siendo una de las principales demandas, habiéndose producido desde el año anterior numerosas movilizaciones en su defensa.¹³⁰ En agosto de 1976 se había aprobado una primera ley de amnistía parcial en 1976, el 30 de julio.¹³¹ Siete meses después esta amnistía fue ampliada con el RDL de 14 de marzo 1977, eliminando alguna de las medidas restrictivas de la anterior, pero sin llegar a eliminar a los condenados por delito de sangre.¹³² Sin embargo, para los nacionalistas era indispensable que todos los presos políticos salieran antes de las elecciones, por lo que el Gobierno concedió, el 20 de mayo de 1977 la excarcelación con extrañamiento a los presos vascos. Si bien era un indulto, los presos debían abandonar el país.¹³³ Finalmente se promulgó en octubre de 1977 la Ley de Amnistía definitiva, que ya sí incluía los delitos de sangre.¹³⁴

Hay teorías que defienden que estas reformas fueron vacilantes, y vinieron tarde (como la amnistía) lo que tensó aún más la situación. No obstante, decir que, por un lado, los sectores más continuistas obstaculizaban estos cambios, mientras los más rupturistas presionaban (un sector de forma muy violenta) para realizar cambios más drásticos. Los resultados electorales dieron a conocer la voz del País Vasco, y su realidad. Se diluyó la idea de una Euskadi revolucionaria que parte de la izquierda anhelaba, extrayéndose la foto de un

“País Vasco muy plural, moderado, inclinado hacia el centro-izquierda, alejado del radicalismo, y con un equilibrio entre los partidos nacionalistas y los estatales, aunque con predominio de estos últimos.”¹³⁵

Como hemos mencionado, el 8 de febrero de 1977 se aprobó un decreto ley que modificaba la Ley de Asociaciones Políticas, siendo la clave de este cambio que ya no era el Gobierno quien decidía si un partido era legal o no, sino que esto quedaba en manos

¹²⁹ S.a: “Atocha fue una emocionante manifestación y no sólo futbolística”, *El Diario Vasco*, 7 de diciembre de 1976. Recuperado de internet

(<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrentsaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

¹³⁰ Las movilizaciones más relevantes en relación a la reclamación de la amnistía se produjeron en la semana del 8 al 15 de mayo de 1977. La durísima represión policial dejó 5 muertos, (además de un sexto por “incontrolados”) y numerosos heridos. Cinco días después, Suárez promulgó el decreto de extrañamiento.

¹³¹ Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía, BOE, núm. 186, de 4 de agosto de 1976, pp. 15097 a 15098. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-14963>)

¹³² Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general, «BOE» núm. 66, de 18 de marzo de 1977, pp. 6301 a 6302. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7066>)

¹³³ S.a: “El Gobierno ofrece la excarcelación con extrañamiento a los presos vascos”, *El País*, 21 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/21/ultima/233013601_850215.html)

¹³⁴ Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, «BOE» núm. 248, de 17/10/1977. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-24937>)

¹³⁵ Luis CASTELLS: “El nacimiento...” p.49.

del Tribunal Supremo. Este cambio fue exigido por el PSOE y la comisión negociadora ya que, en caso contrario, se negarían a participar en las elecciones. UCD tenía gran interés en la participación del PSOE ya que a quien consideraban principal rival era el PCE, por lo que quería asegurarse la presencia socialista para contrarrestar el posible influjo comunista. Se comenzaron entonces a legalizar los partidos que se habían opuesto hasta ese momento a inscribirse en Gobernación, entre ellos el PSOE el día 17 de febrero.

Aunque al principio se marginó al Partido Comunista de las negociaciones (ya que no se les pensaba legalizar), mucho antes de esta ley, el legalizarles o no se convirtió en uno de los elementos centrales del proceso hacia la democracia. Para ello, hubo contactos y diálogo entre el PCE y el Gobierno y teniendo claro que deberían ser legalizados en algún momento, la divergencia se centraba en si esto debía de hacerse antes o después de las elecciones.

Cuando se aprobó la LRP, Suárez se aseguró la imposibilidad de su legalización recayendo la decisión en el Gobierno, y este ni se había puesto en contactos con los comunistas, ni pensaba hacerlo a corto plazo. La estrategia que usó el presidente para desprenderse de la responsabilidad sobre esto fue establecer que eran ilícitas las asociaciones que, sometidas a una disciplina internacional, se propusiesen implantar un sistema totalitario, como ya hemos visto anteriormente. Sin embargo, el PCE no estaba sometido a esa disciplina internacional (habiendo desaparecido hacía tiempo tanto el Cominform como la Komintern) además de que el PCE se había enfrentado a los soviéticos al invadir estos Checoslovaquia. Habiendo decidido la estrategia de Reconciliación Nacional, sobre la que profundizaremos en el siguiente apartado, no querían implantar un autoritarismo, siendo el elemento central de su ideario eurocomunista la democracia. Sin embargo, se usó este artículo para, cuanto menos, retrasar la legalización partido.

El presidente se la jugaba con esta legalización ya que era la línea roja del búnker, pero a la vez la no legalización restaba toda credibilidad al proceso de democratización. No obstante, en su debate entre optar, por un lado, por participar en las elecciones sin el PCE o por otro boicotearlas, la oposición en general se desentendió de los comunistas.

El 7 de febrero de 1976, Santiago Carrillo entró en España de forma clandestina tras 37 años en el exilio gracias a su amigo Teódulo Lagunero y enseguida contactó con los cuadros del interior. Entre los múltiples viajes que hizo, tanto en el interior como en el exterior, viajó a Rumanía para reunirse con Ceaușescu, que le había comunicado que tenía un mensaje del rey Juan Carlos para él. Le transmitió que se les tenía en cuenta políticamente, pero que debían tener paciencia, mencionando incluso un plazo de dos años para su legalización, mientras socialistas y democristianos tenían asegurada la suya en lo inmediato.

José María de Areilza, ministro de exteriores en el Gobierno de Arias, con quien Carrillo se había entrevistado anteriormente, le aconsejó en verano de 1976 hablar con el embajador de España en París, de Lojendio, y pedir el pasaporte para poder regresar a

España de manera legal. La respuesta del Ministerio fue la destitución de Lojendio por haberle recibido.¹³⁶ Sin embargo, este episodio hizo que, aunque el Gobierno no tuviera pensado entregarle el pasaporte, se estableciesen enlaces entre Suárez y Carrillo. El designado por el primero fue José Mario Armero (presidente de Europa Press y hombre de confianza de Suárez) y por el segundo, Jaime Ballesteros.

Se encontraron en un par de ocasiones y el 3 de diciembre Armero comunicó que el Gobierno pensaba ampliar la tolerancia al PCE. Tras la aprobación de la LRP en las Cortes el tema central pasó a ser la legalización del PCE. Carrillo decidió dar un paso adelante y convocó, el 10 de diciembre, una rueda de prensa. Buscaba desafiar al Gobierno, además de no quedarse al margen del PSOE, que había organizado su I Congreso legal dos días antes.

El secretario general del PCE anunció que llevaba desde febrero en España y anunció que no se marcharía hasta que se le hiciese entrega de un pasaporte. Comenzó hablando sobre la abstención pedida al referéndum de la LRP ya que consideraba que la reforma ni era democracia, ni soberanía del pueblo, por lo que los demócratas no podían dar el sí. A su vez, tampoco podían propugnar el no para no confundirse con la minoría ultra. Entre otras cosas, en la declaración rechazaba además que fuera el ejército quien se oponía a la legalización de su partido, dejando la responsabilidad en el Gobierno. En relación con la monarquía, consideraba que, si una mayoría del pueblo se pronunciaba por una Monarquía Constitucional y parlamentaria, así lo acatarían y expresó su deseo de reunirse con el monarca.¹³⁷

La rueda de prensa tuvo el impacto deseado. Carrillo era consciente de que solo podía evitar su detención si se aislaba y renunciaba a su cargo, lo cual no estaba dispuesto a hacer, por lo que se siguió reuniendo con su partido. En consecuencia, el 22 de diciembre fue detenido junto con Julio Aristizábal, Victoriano Díaz-Cardiel, Jaime Ballesteros, Juan Manuel Azcárate, Pilar Bravo, Simón Sánchez Montero y Santiago Álvarez, dirigentes del PCE. Se comentaba que al Gobierno no le interesaba su detención, pero tras la rueda de prensa el ministro del Interior tuvo que lanzar la orden de detención. “La policía -que se halla en conflicto con el Gobierno- ha buscado con verdadero celo a Carrillo como si quisiera hacerle al Gobierno Suárez un espinoso regalo de Navidad.”¹³⁸ Las reacciones

¹³⁶ Feliciano FIDALGO: “Carrillo espera tranquilo la resolución rápida de su pasaporte”, *El País*, 4 de agosto de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/08/04/espana/207957601_850215.html); S.a: “Giscard dio el "placet" al relevo de Lojendio desde Gabón”, *El País*, 5 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/09/05/espana/210722403_850215.html)

¹³⁷ Joaquín PRIETO: “Santiago Carrillo, en Madrid: "No me marcharé hasta que el Gobierno me dé un pasaporte", *El País*, 11 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/11/espana/219106833_850215.html)

S.a: 40 años de clandestinidad, 100 minutos de presencia Santiago Carrillo celebró en Madrid una rueda de prensa ante más de cincuenta periodistas”, *La Vanguardia*, 11 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/12/11/pagina-8/33629196/pdf.html>)

¹³⁸ S.a: “El problema de Carrillo”, *El País*, 26 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/26/opinion/220402808_850215.html)

contra la detención fueron múltiples¹³⁹, y esa misma noche unas 3000 personas se manifestaron en Madrid y la noticia abrió numerosas portadas de medios europeos con amplias críticas a la detención.¹⁴⁰

Esta situación puso en jaque al Gobierno, ya que tampoco había excesivas razones para su detención. En un primer momento, el Gobierno intentó su extrañamiento, a lo que Carrillo se negó. Se le podía acusar por uso de pasaporte falso y por entrada ilegal en el país, pero estos pequeños delitos no justificaban la detención. La amnistía recién concedida había sido aplicada a los miembros del comité ejecutivo del PCE, por lo que debería ser extensiva a Carrillo, no pudiendo existir cargo contra él. En caso de que los hubiere, debería ser entregado a los tribunales. Tampoco se le podía acusar de pertenencia a un partido político ilegal ya que ya no era delito la pertenencia a un partido ni la militancia. En todo caso, si se le acusase de asociación ilícita, al ser la pena máxima 6 años, su puesta en libertad provisional debía ser inmediata.¹⁴¹ Finalmente fue acusado por asociación ilícita, participar en una reunión ilegal y no tener documentación, por lo que fue puesto en libertad provisional (al igual que el resto de sus compañeros de la ejecutiva) tras el pago de una fianza el día 30 de diciembre.¹⁴² En enero Carrillo comenzó a asistir a la Comisión de los diez, cuestión que veremos en profundidad en el siguiente apartado. Analizaremos además el atentado de Atocha del 24 de enero y la muestra posterior de responsabilidad por parte del PCE durante el entierro, que contribuyó favorablemente a la legalización del partido.

Mencionado al principio de este apartado, el 8 de febrero de 1977 la Ley de Asociaciones cambió para que los partidos se pudiesen inscribir, ya que muy pocos lo habían hecho. El Gobierno usó, de nuevo, una estrategia para desprenderse de la responsabilidad de legalizar al PCE. Trasladaron al Tribunal Supremo la decisión sobre si un partido cumplía o no los estándares para presentarse a las elecciones. El PCE se inscribió entonces el día 11, presentando en el registro de partidos políticos unos estatutos que no ofreciesen dificultad desde el punto de vista del Código Penal.

¹³⁹ S.a: “Detención del secretario general del Partido Comunista de España. Perturbación en el camino hacia la democracia”, *El País*, 23 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/23/espana/220143604_850215.html?rel=listapoyo).

¹⁴⁰ S.a: “Santiago Carrillo, detenido en Madrid Manifestación de tres mil comunistas ante la Dirección General de Seguridad”, *El País*, 23 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/23/portada/220143604_850215.html)

¹⁴¹ S.a: “Detención del secretario general del Partido Comunista de España. Carrillo no ha pensado en su detención como táctica política”, *El País*, 23 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/23/espana/220143630_850215.html?rel=listapoyo) y S.a: “El problema Carrillo”, *El País*, 26 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/26/opinion/220402808_850215.html)

¹⁴² S.a: “Hacia las tres de ayer tarde salieron de Carabanchel los dirigentes comunistas. El juez de Orden Público decretó su libertad provisional bajo una fianza total de 1.550.000 pesetas”, *La Vanguardia*, 31 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/12/31/pagina-3/33634131/pdf.html>) y S.a: “Santiago Carrillo y los otros dirigentes comunistas, en libertad”, *El País*, 31 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/31/espana/220834810_850215.html)

En dichos estatutos se establecía como objetivo la reconciliación nacional que asentase las bases de una convivencia pacífica entre españoles, resaltando su contribución a la democracia y su plena independencia nacional en la elaboración de la línea política. Sin embargo, el día de 22, el ministro de Gobernación, basándose en la obediencia a la disciplina internacional y su inspiración totalitaria, remitió la documentación del PCE al Tribunal Supremo, suspendiendo cautelarmente la inscripción.¹⁴³

A principios de febrero habían empezado las negociaciones entre el Gobierno y Carrillo, a raíz de un acto público el 10 de enero de 1977. Durante la celebración de la entrega de premio de El Mundo, Carmen Díez de Rivera, directora del Gabinete de Suárez y decidida partidaria de la legalización de los comunistas, se acercó con naturalidad al secretario general, cuando la mayoría de los presentes no se acercaron a él, e incluso hubo asistentes que abandonaron el acto. El 31 de enero ambos se reunieron en casa de un amigo común, e intercambiaron pareceres sobre la opinión política de ambos, y en especial sobre la postura de Suárez. Esto, unido a la presión que también ejercía Armero, favoreció que el 25 de febrero Suárez contactase con Armero para organizar una cita con Carrillo tres días después, el día 28.

La reunión se alargó durante horas, tras analizar la situación económica española, coincidieron en la necesidad de un acuerdo nacional para el cambio político. En relación a las condiciones del cambio, Suárez expuso la presión a la que se veía sometido por parte de la ultraderecha, en especial el ejército, proponiendo al partido que se presentasen como independientes hasta que maduraran las condiciones para poder legalizarles. Carrillo se opuso y argumentó que, sin el PCE, la reforma perdía toda credibilidad tanto en España como en Europa. En relación a la postura del rey, el secretario general le aseguró que las alternativas del PCE no eran república o monarquía, sino dictadura o democracia. Ambos salieron satisfechos de la reunión, Suárez quedó convencido de que la voluntad del PCE de integrarse en el sistema era real, al igual que Carrillo que entendió que el presidente buscaba realmente la instauración de una democracia.¹⁴⁴

El 1 abril (fecha señalada, no fue casual su elección) entró en vigor el decreto de disolución del Movimiento Nacional, ya que, tras legalizar los partidos, no tenía sentido su existencia y se debían transferir sus competencias a los ministerios competentes. Rodolfo Martín Villa llevaba desde enero trabajando en este desmontaje, sobre todo en relación a los símbolos. Ese mismo día, el Tribunal Supremo declaró no haber encontrado indicios de ilicitud penal en la documentación aportada, devolviendo al Gobierno la decisión, lo que forzaba a Suárez a tomar una determinación.¹⁴⁵

¹⁴³ S.a: “La documentación del PCE ha sido remitida al Tribunal Supremo”, *El País*, 23 de febrero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/02/23/espana/225500433_850215.html).

¹⁴⁴ Santiago CARRILLO: *Memorias. Una vida política larga y azarosa marcada por responsabilidades importantes*, Barcelona, Planeta, 1993, pp.650-654; Manuel GALLEGU: *Los abogados de Atocha. La masacre que marcó la Transición*, Madrid, Catarata, 2019, pp.211-213.

¹⁴⁵ S.a: “No hay ilicitud penal en las actividades del PCE”, *El País*, 10 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/10/espana/229471203_850215.html).

La legalización, y así lo entendió Suarez, era necesaria por varios motivos. Por un lado, para asegurar la voluntad real de reforma, y, por otro lado, desde el punto de vista de estrategia electoral, podía considerar que legalizando al PCE dividía a la izquierda, aumentando las posibilidades de la derecha. Se puso en marcha entonces toda la operación para asegurar la legalización, aprovechando la Semana Santa.

El día 9 de abril, sábado santo (y bautizado posteriormente como rojo), la legalización se hizo efectiva. La prensa se hizo eco de la noticia y las reacciones fueron positivas en la izquierda.¹⁴⁶ Si en la izquierda las reacciones fueron de alegría y se tradujeron en numerosas manifestaciones,¹⁴⁷ la derecha más recalcitrante reaccionó.¹⁴⁸ Fraga afirmó que se trataba de “un verdadero golpe de estado, grave error político, farsa jurídica y quiebra a la vez de la legalidad y la legitimidad.”¹⁴⁹ El ministro de Marina, el almirante Pita de Veiga dimitió en protesta.¹⁵⁰ El Consejo superior del Ejército se reunió y emitió un comunicado oficial en el que se afirmaba que

“la legalización del Partido Comunista ha provocado una repulsa general en todas las unidades del Ejército. No obstante, en una consideración a intereses nacionales de orden superior, admite disciplinadamente el hecho consumado.”¹⁵¹

El propio PCE contribuyó a relajar los ánimos, acordando en una reunión del Comité Central del partido el día 14 de abril reconocer la bandera bicolor que presidiría todos sus actos oficiales, junto con la comunista. Reiteraron además la posibilidad de considerar la monarquía como régimen constitucional democrático si seguía obrando como venía haciendo, ya que la disyuntiva no era monarquía-república, sino democracia-dictadura. En esa misma reunión estableció su programa electoral en el que defendían una España

¹⁴⁶ S.a: “El Partido Comunista de España, legalizado. El Gobierno aprueba la inscripción tras el informe favorable del fiscal del Reino”, *El País*, 10 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/10/portada/229471201_850215.html)

S.a: “Inopinadamente, por la fecha, desde anoche, el Partido Comunista ya es legal”, *La Vanguardia*, 10 de abril de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/04/10/pagina-5/33627843/pdf.html>)

S.a: “El Partido Comunista, legalizado. Tiene el número 125 en el Registro del Ministerio de la Gobernación”, *El Diario Vasco*, 10 de abril de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

¹⁴⁷ S.a: “Reacciones a la legalización del PCE. Manifestaciones en numerosas ciudades”, *El País*, 12 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/12/espana/229644002_850215.html?rel=listapoyo)

¹⁴⁸ Editorial: “La legalización del Partido Comunista. Las razones de nuestra discrepancia”, *ABC*, 10 de abril de 1977. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19770410-14.html>)

¹⁴⁹ S.a: Reacciones a la legalización del PCE. “Golpe de Estado, grave error político y farsa jurídica”, *El País*, 12 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/12/espana/229644019_850215.html)

¹⁵⁰ S.a: “Dimite el ministro de Marina”, *El País*, 13 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/13/portada/229730404_850215.html)

¹⁵¹ S.a: “Repulsa general en todas las unidades por la legalización del PCE”, *El País*, 15 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/15/portada/229903201_850215.html)

unida, pero no la concebían sin el reconocimiento pleno de la personalidad de las nacionalidades, pueblos y regiones de España.¹⁵² Más adelante, en un apartado dedicado a la posición de los partidos políticos ante la Constitución, profundizaremos sobre las posturas en relación a la cuestión nacional.

El proceso de legalización del PCE nos permite concluir que fueron los comunistas quienes lo forzaron, y que, de no haber sido por las presiones realizadas, no queda tan claro que el Gobierno de Suárez hubiera decidido legalizarlo. No obstante, esta afirmación no es incompatible con el hecho de que desde enero de 1977 se supiese que era clave contar con los comunistas. La matanza de Atocha y la posterior manifestación influyeron mucho en esta consideración. En efecto, el PCE mostró en esa manifestación la imagen de un partido civilizado, responsable y disciplinado, no revanchista, confirmándose la estrategia de la reconciliación nacional.

El 15 de abril el Consejo de ministros, a través de un RDL, convocó las elecciones generales a Cortes para el día 15 de junio.¹⁵³ A pesar de no ser unas elecciones constituyentes, el clima era lo suficientemente favorable como para pensar que de ese parlamento que surgiese se debía elaborar una Constitución. Sin embargo, esto era una posibilidad para el poder, mientras que para la oposición una exigencia. El resultado electoral era, por lo tanto, clave.

Durante todo este año, desde que había llegado Suárez, no solo eran necesarias las reformas para asegurar el pluralismo político, sino que se debían también reformar los modos y maneras de la dictadura, que muchas veces se reflejaba en los propios funcionarios y sus estructuras. Rodolfo Martín Villa era el encargado de esta reforma, y en particular de la reforma policial que era una de las más urgentes. Se cambió el concepto de orden público por el de seguridad ciudadana y hubo renovación de gobernadores civiles. El cambio de imagen era indispensable y para ello se decidió cambiar de color el uniforme, buscando alejarse de la imagen de “los grises”, pasando al color marrón.

El día 23 de mayo, Torcuato Fernández Miranda presentó su dimisión al rey, que fue aceptada el día 31, si bien se haría efectiva tras las elecciones. El presidente de Cortes anunció que su misión había terminado, no se consideraba la persona indicada para presidir las próximas Cortes y que su permanencia confundiría el claro y nítido papel de la Corona. Sin embargo, se rumoreaba en ciertos círculos políticos que su decisión guardaba relación con su falta de aceptación en determinadas instancias debido a su biografía política.¹⁵⁴

¹⁵² Joaquín PRIETO: La bandera nacional ondeará en los actos del Partido Comunista de España, *El País*, 16 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/16/espana/229989610_850215.html)

¹⁵³ REAL DECRETO 679/1977, de 15 de abril, por el que se convocan elecciones generales a las Cortes Españolas, BOE, núm. 92, p. 8345. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/boe/dias/1977/04/18/pdfs/A08345-08345.pdf>)

¹⁵⁴ S.a: “Dimite el presidente de las Cortes”, *El País*, 1 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/01/portada/233964002_850215.html)

Al día siguiente empezó la campaña electoral, que duró apenas veinte días y terminó el 13 de junio, día en el que los líderes de los diferentes partidos políticos y coaliciones emitieron un mensaje en RTVE.¹⁵⁵ El balance de la campaña fue positivo, no hubo incidentes graves y la participación en los actos electorales fue masiva.¹⁵⁶

Las elecciones se celebraron con normalidad y dieron el triunfo al partido protagonista del proceso. UCD fue el vencedor con un 34,5% de los votos, seguido del PSOE quién irrumpió con fuerza obteniendo el 29,32% de los votos. El Partido Comunista se situó como tercera fuerza con un 9,33% de los sufragios, seguido de Alianza Popular con un 8,21%. El PSP logró el 4,46% de los votos.¹⁵⁷ Los mejores resultados los cosecharon los partidos liderados por jóvenes que no habían participado en la guerra civil. La ley electoral benefició a los partidos mayoritarios, así como a los nacionalistas (la coalición electoral *pacte democràtic per catalunya* obtuvo 11 escaños con el 2,81% de los votos y el PNV 8 escaños con 1,62% de los votos), perjudicando a los partidos minoritarios de ámbito nacional.¹⁵⁸

Todos los grupos políticos personalizaron las campañas en sus líderes o cabeza de lista, más que en sus programas. Destacó el PSOE con González, pero sobre todo UCD con Suárez, que utilizó siempre en su propaganda la foto del político. Mientras que a estos dos partidos esas figuras les beneficiaron, en el caso de AP, con la figura de Fraga, en exceso ligado al franquismo y del PCE, con la de un Carrillo ligado en demasía con la guerra civil, no era lo más atractivo para un país que deseaba pasar página e iniciar un nuevo periodo de su historia.

A pesar de que los ayuntamientos y diputaciones todavía seguían funcionando como con el franquismo, ya que hasta 1979 no hubo elecciones municipales democráticas y los medios de comunicación (la televisión) estaban en manos del Gobierno, hubo espacios habilitados para todos los partidos y el pueblo pudo votar en un marco de entera libertad, enterrando así el régimen dictatorial.

El encargado de formar Gobierno fue Suárez, con la coalición Unión de Centro Democrático. El presidente se reunió el 28 de junio con los dirigentes de los partidos que

¹⁵⁵ Se emitieron los mensajes de 9 partidos o coaliciones que habían presentado candidaturas en 15 o más distritos electorales, el orden de aparición fue por sorteo. Intervinieron UCD, PSP, PCE, PSOE, Falange Española de las J.O.N.S auténtica, AP, Reforma Social Española, Frente Democrático de Izquierdas y la Federación de Democracia Cristiana. Fue entonces cuando Suárez pronunció su famoso discurso: “Puedo prometer y prometo”. Especial elecciones, propaganda electoral de los líderes en las elecciones de 1977, RTVE. Recuperado de internet (<https://www.rtve.es/play/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/propaganda-electoral-lideres-elecciones-1977/2344067/>)

¹⁵⁶ Rocío GARCÍA: “Balance de la campaña electoral: normalidad y participación masiva”, *El País*, 15 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/15/espana/235173633_850215.html)

¹⁵⁷ Más adelante veremos cómo quedaría repartido el Congreso, así como los resultados específicos en el País Vasco.

¹⁵⁸ Consulta de resultados electorales, 15 de junio de 1977, Ministerio del interior. Recuperado de internet (Congreso: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html?&codTipoEleccion=2&codPeriodo=197706>)

componían la coalición para refundirse como partido, cuestión que veremos en el último apartado de esta contextualización.

El 4 de julio se hizo público el nuevo gobierno, habiéndose necesitado prácticamente un mes para formarlo. Se hizo una reestructuración, estableciendo tres vicepresidencias, desapareciendo siete ministerios, creándose ocho y modificándose cinco. Del anterior gobierno, y manteniéndose en las mismas carteras estaban Landelino Lavilla (Justicia) y Marcelino Oreja (Asuntos exteriores). Con diferentes carteras o funciones se mantenían también, Gutiérrez Mellado (vicepresidente primero y ministro de Defensa), Rodolfo Martín Villa (Interior), Fernando Abril Martorell (Vicepresidencia tercera) y José Liado y Fernández Urrutia (Transportes y Comunicación). Los nuevos ministros fueron José Manuel Otero Novas (ministro de la Presidencia, encargado de Asuntos de la Administración), Alberto Oliart (Industria y Energía), Francisco Fernández Ordoñez (Hacienda), Juan Antonio García Díez (Comercio y Turismo), Iñigo Cavero (Educación), José Enrique Martínez (Agricultura), Ignacio Camuñas (Relaciones con las Cortes), Pio Cabanillas (Cultura y Bienestar), Enrique Sánchez de León (Sanidad y Seguridad Social), Manuel Jiménez de Parga (Trabajo), Joaquín Garrigues (Obras Públicas y urbanismo).¹⁵⁹

Se creó un nuevo Ministerio de Regiones, encomendado al sevillano Catedrático de Derecho Administrativo, Manuel Clavero Arévalo. Era el encargado de las negociaciones sobre las autonomías de las nacionalidades históricas y las medidas descentralizadoras de carácter administrativo, y condujo todo el proceso de preautonomías durante el iter constituyente. Cuestión clave en esta investigación, profundizaremos más adelante en su influencia decisiva para la creación del Estado Autonómico.

Se caracterizó por ser un gobierno de técnicos, muchos de ellos poco conocidos, pero estrechamente vinculados a Suárez o a los miembros de su coalición electoral. Asimismo, se consideraba un acierto la creación del Ministerio de Defensa (que unificaba los ministerios militares de Defensa, del Ejército, de Aire y de Marina) y el nombramiento de Gutiérrez Mellado, así como “la entrega a un excelente equipo de técnicos, presidido por el señor Fuentes Quintana, de los puestos claves del equipo económico.”¹⁶⁰ Aunque Otero Novas lo describió como un gobierno de centro izquierda, coincidía “a duras penas con esta denominación, si acaso el bloque económico, representado por un liberal y. dos socialdemócratas”. Lo que si quedaba claro es que se había buscado el equilibrio entre las diferentes tendencias que configuraban el centro.¹⁶¹

¹⁵⁹ S.a: “El primer Gobierno después de las elecciones”, *La Vanguardia*, 5 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/05/pagina-1/33732548/pdf.html>); S.a: “La reestructuración” implica reducción de gastos públicos”, *El País*, 5 de julio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/07/05/espana/236901601_850215.html?rel=listaapoyo); S.a: “Reforma Administrativa: La última palabra la tendrán las Cortes”, *La Vanguardia*, 5 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/05/pagina-3/33732550/pdf.html>)

¹⁶⁰ Editorial: “Segundo Gobierno de Suárez”, *El País*, 5 de julio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/07/05/opinion/236901601_850215.html)

¹⁶¹ Amalia S. SAMPEDRO: “El nuevo Gobierno por dentro”, *El Diario Vasco*, 5 de julio de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrentsaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

El 11 julio se daba a conocer el programa junto con los objetivos, de los que destacamos dos claves en relación con esta investigación. Como primer propósito, el Gobierno se comprometía a

“enviar a las Cortes, en el plazo más breve posible, un proyecto de Constitución que será elaborado con la colaboración de destacados especialistas en derecho político, oídos todos los partidos presentes en las Cortes, y que recogerá las aspiraciones mayoritarias, con el debido respeto y consideración para las opiniones de las minorías, sin que todo esto prejuzgue ni limite el correspondiente debate parlamentario y votación, decisiva por diputados y senadores.”¹⁶²

Este fue el primer punto de desencuentro entre los partidos a la hora de redactar la Constitución. El Gobierno había decidido dejar de lado la opción de que fuera el Congreso de los Diputados quien crease una Comisión Constitucional encargada de redactar el proyecto Constitucional. Fue el PSOE, junto con el PCE, además de otros grupos de izquierda y los nacionalistas quienes insistieron en la necesidad de que las Cortes que surgidas del voto ciudadano fueran las que construyeran un nuevo marco jurídico-político en el que la democracia fuera un postulado innegable. De hecho, en el programa electoral de 1977 el PSOE declara necesario que las Cortes elegidas el 15 de junio sean constituyentes.¹⁶³ Finalmente, esta fue la decisión tomada.

El segundo punto del programa presentado por el Gobierno versaba sobre la autonomía regional, y se proclamaba como objetivo “la institucionalización de las regiones en régimen de autonomía” ya que “la política debe ajustarse a la realidad histórica, social, económica y cultural de los pueblos que constituyen España, cuya unidad resultará fortalecida con el establecimiento de las autonomías.” Dicha institucionalización debía ajustarse a lo siguiente:

“Reconocimiento constitucional de las regiones, determinación de las funciones y materias que corresponden a las mismas y fijación de las normas básicas que, con la debida flexibilidad, constituyan el marco legal para la elaboración de los estatutos de autonomía.”

Este reconocimiento debía ser posible para todas las regiones y basarse “tanto en el principio de autonomía como en el de solidaridad”. Asimismo, el Gobierno entendía

mismo artículo en *La Vanguardia*, 5 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/05/pagina-5/33732552/pdf.html?search=gobierno>)

¹⁶² S.a: “Declaración programática del Gobierno”, *La Vanguardia*, 12 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/12/pagina-3/33739924/pdf.html>).

¹⁶³ Elecciones Generales 1977, Programa electoral del PSOE, p.4. Recuperado de internet (<https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1977.pdf>)

“que, durante el mínimo período de tiempo necesario para determinar el marco legal de las regiones, las mancomunidades de diputaciones y cabildos insulares, previstas en las normas vigentes, pueden constituir un primer paso transitorio que permita avanzar en el camino de las autonomías regionales.”¹⁶⁴

El encargado de avanzar en este camino fue Manuel Clavero, cuestión que veremos en profundidad en el siguiente apartado de esta introducción.

Dos días después, el 13 de julio se abrían las nuevas Cortes y apenas una semana después, el 22 de julio, el Rey leía el mensaje con el que se iniciaba la legislatura. Aunque los partidos comunistas y socialistas sí se pusieron en pie cuando el monarca entró, no se le aplaudió, mostrando que, aunque respetaban la figura querían guardar la distancia. El día 27 todos los partidos con representación parlamentaria acordaron la necesidad de elaborar una Constitución, y al día siguiente, el 28 de julio, el Gobierno pidió oficialmente el ingreso de España en la CEE.

2.3 Cambio social

Llegados a este punto en la investigación, en la que solo hemos narrado la Transición desde el poder, debemos retroceder en nuestra cronología y ver qué pasa en las calles. Si bien como hemos visto anteriormente, todos los proyectos de reforma que conducirían a la democracia habían sido largamente madurados durante el franquismo, es de recibo mencionar la oposición, sin cuya lucha contra la dictadura y consecuente erosión de la misma, el cambio hubiera sido, sin duda, mucho más controlado.

Durante un tiempo, se ha ido consolidando en la historiografía una interpretación de la Transición como un proceso virtuoso, pacífico, ideado desde el poder y basado únicamente en la reforma, frente a la continuidad o el rupturismo. Es relevante destacar los principales puntos de esta teoría ya que durante tiempo se ha mantenido como dominante, aunque nuevas investigaciones cuestionan puntos de la misma. En estas investigaciones predominantes, se resalta el papel de los actores del poder, maximizando el papel del Rey y de los políticos reformistas del régimen, siendo decisivos en el trasvase de la dictadura hacia un régimen democrático. Se insiste además en la idea del determinismo, considerando que esa era la única vía posible, interpretando la Transición como un “plan desde arriba” dónde el pueblo fue mero observador. Se alude además al consenso, sin preguntarse si este no fue más debido a la debilidad de ciertos actores. Finalmente, se resalta el apoyo unánime a la Constitución, base del Estado democrático, utilizándolo como argumento para su inamovilidad.

Diversos autores, cada vez más numerosos, buscan matizar esto, investigando cómo los movimientos sociales y la conflictividad influyeron sobremanera en ese fracaso del

¹⁶⁴ S.a: “Declaración programática del Gobierno”, *La Vanguardia*, 12 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/12/pagina-3/33739924/pdf.html>).

reformismo continuista y propiciaron el paso a una democracia real, y no a una mera liberalización del régimen.¹⁶⁵ En este tercer apartado profundizaremos en estos movimientos, además de analizar cómo se organizó la oposición en esta etapa.

Aunque desde el final de la guerra civil la oposición siguió luchando contra el régimen, durante los primeros años estuvo muy debilitada, más aún cuando, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, tanto Europa como EEUU aceptaron el régimen franquista como aliado en la lucha anticomunista en el contexto de la guerra fría. Sin embargo, al inicio de la década de los sesenta la situación económica cambió, lo que propició un aumento de los movimientos sociales y una mejora en la organización de la oposición.

Anteriormente mencionado, el plan de Estabilización supuso, además de la erosión del régimen, la transformación económica y social más determinante de la historia española del siglo XX con País Vasco y Navarra a la cabeza de la misma. Sin embargo, en estos territorios la intervención estatal no fue decisiva. En efecto, en estos casos jugaron factores externos, produciéndose el crecimiento económico más *a pesar de* la política gubernamental que *gracias a* ella. El dinamismo empresarial de estos territorios gracias a la inversión privada y la capacidad exportadora de sus industrias fue la clave en el impulso de su desarrollismo.¹⁶⁶

Independientemente del origen, la realidad es que el crecimiento económico supuso un desarrollo nunca antes visto en las grandes ciudades como Bilbao, Madrid o Barcelona. Se produjeron cambios radicales en los paisajes, así como en la demografía. Fue un periodo de fuerte inmigración, de urbanización (muchas veces caótica) y muchísima contaminación. La falta de atención a los problemas sociales, la marginalización del sector agrícola frente al industrial, la falta de desarrollo regional y la no consideración del fenómeno migratorio de la población española, crearon un escenario perfecto para el aumento de las reivindicaciones sociales, que rápidamente se transformarían en políticas.

La conflictividad adquirió carácter endémico a partir de la década de los sesenta demostrando la incapacidad del régimen autoritario de responder a las nuevas necesidades del pueblo español, en vías de desarrollo y evolución. Fueron en los ámbitos laborales, estudiantiles, regionales y eclesiásticos donde se registró mayor conflictividad, propiciando el resurgimiento de partidos antifranquistas, además del nacimiento de una oposición organizada frente a la dictadura.

2.3.1 La política de reconciliación nacional

Entre esta oposición destaca el PCE, que en enero de 1960, utilizando como marco el VI Congreso¹⁶⁷, el partido hizo un llamamiento “a todos los partidos y grupos de la oposición”, englobando en la misma al PSOE, CNT, Movimiento Socialista Catalán,

¹⁶⁵ Carme Molinero, Pere Ysas, Nicolás Sartorius, Benjamín Tejerina, entre otros.

¹⁶⁶ Juan Pablo FUSI: “Los años 60: los años de la ruptura”, en VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012.

¹⁶⁷ El Congreso fue organizado en Praga entre diciembre de 1959 y enero de 1960.

Agrupación Socialista Universitaria, Frente de Liberación Popular, Asociación Democrática Popular de Cataluña, Frente Nacional de Cataluña, Nueva Izquierda Universitaria, Acción democrática, Acción Republicana Democrática, PNV, ANV, ERC, Izquierda Demócrata Cristiana, Unión Democrática de Cataluña, Partido Demócrata Cristiano de Cataluña, Democracia Social Cristiana y Unión Española. Buscaban “movilizar a las masas trabajadoras de la ciudad y el campo, a la pequeña burguesía y a la burguesía no monopolista contra las consecuencias del llamado Plan de Estabilización”, considerándolo una ruina, al igual que la posible integración en el Mercado Europeo. El objetivo principal era establecer acuerdos para organizarse y dirigir en común la acción antifranquista, buscando “establecer un programa mínimo en el que todos podamos coincidir a fin de que sea aplicado un Gobierno provisional, apoyado por todos.”

La propuesta del PCE para dicho programa era el desarrollo de la “lucha unida contra la dictadura hasta conseguir su derrocamiento por la huelga nacional pacífica”, el “restablecimiento de todas las libertades”, amnistía general para todos los presos, abolición de la pena de muerte, mejora de las condiciones de vida, una “política exterior favorable a la coexistencia pacífica” y elecciones constituyentes.¹⁶⁸ En este Congreso, dónde fueron nombradas presidenta del partido, Dolores Ibarruri y secretario general, Santiago Carrillo, se refrendó la línea de lucha emprendida hacía un lustro definiéndola como la estrategia de Reconciliación Nacional.

En efecto, el proceso de reelaboración de la estrategia a seguir tuvo lugar tras la IIGM, la consolidación de la dictadura y a la vista de la inutilidad del método seguido desde el final de la guerra civil (basado en guerrillas e insurrección nacional), que solo provocaba en los militantes comunistas aislamiento, represión y sectarismo, además de que las ya malas relaciones con la oposición durante la II República que no ayudaban a crear alianzas.

“Poco a poco se fue abandonando la idea de un alzamiento insurreccional o de una intervención extranjera y se pasó al convencimiento de que la salida al franquismo habría de pasar por la oposición en el interior. A su vez, el objetivo de alcanzar directamente la sociedad socialista tras la caída de la dictadura iba siendo desplazado por la necesidad de una fase previa donde se respetasen las instituciones democráticas y se llegase a amplios acuerdos con diferentes sectores sociales y políticos.”¹⁶⁹

¹⁶⁸ Órgano del Comité Central del Partido Comunista de España: “Llamamiento del VI Congreso: A todos los partidos y grupos de la oposición”, *Mundo Obrero*, Madrid, Número extraordinario, 15 de febrero de 1960, p.6. Recuperado de internet (https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1003586528)

¹⁶⁹ Víctor APARICIO: “La Política de Reconciliación Nacional, un nuevo modelo de nación”, en Justo BERAMENDI *et al.* (eds.): *La nación omnipresente: Procesos de nacionalización en la España contemporánea*, Vol.2, Granada, Comares, pp.257-273.

En 1954, en el V Congreso del PCE “la lucha por la independencia y la democratización de España” se dividiría en dos periodos. Durante el primer periodo, debía crearse un Frente Nacional Antifranquista que, tras derrocar el franquismo, formaría un gobierno provisional revolucionario encargado de restablecer las libertades democráticas, amnistiar a todos los presos políticos, establecer medidas urgentes económicas para “aliviar la penosa situación material de las masas populares”, romper la subordinación con EEUU derogando los tratados suscritos en 1953, restablecer las relaciones exteriores con todos los países y promulgar una ley electoral para garantizar “los derechos de todas las fuerzas políticas y la libre expresión de la voluntad popular.” Esta ley permitiría dar comienzo al segundo periodo, convocándose “elecciones a Cortes Constituyentes, ante las cuales declinará sus poderes el Gobierno provisional revolucionario.”

Llegados a este punto, el PCE defendería, entre otras cosas, una República Democrática, y, en relación con nuestro objeto de estudio, defendía que la unidad del Estado español no sería “nunca verdaderamente sólida y democrática si se asienta sobre la fuerza y la asimilación violenta, sobre la negación de los derechos nacionales.” En consecuencia, defendían “el derecho de los pueblos a la libre autodeterminación (...) el derecho de los pueblos de Cataluña, Euzkadi y Galicia a decidir libre y democráticamente su destino.”¹⁷⁰

En junio de 1956 el manifiesto “Por la reconciliación nacional, por una solución democrática y pacífica del problema español,” y con algunas variaciones respecto a la anterior, sería la estrategia que guiaría toda la política del PCE hasta la Transición.

“Con los 13 puntos de Negrín de 1938 y la política de la Unión Nacional Española de principios de los años 40 como antecedentes, la política de Reconciliación Nacional (PRN) propugnaba la firme voluntad de superar las divisiones generadas entre los españoles por la guerra civil entre vencedores y vencidos y de conectar con nuevos sectores que, aun habiendo pertenecido al bando vencedor, empezaban a organizarse contra la dictadura, como algunos grupos católicos o falangistas”¹⁷¹ .

Estos nuevos sectores con los que buscaban conectar eran justamente los analizados al inicio de esta contextualización histórica, destacando en este manifiesto los nombres de “Pedro Laín, Dionisio Ridruejo, el doctor Marañón y los dirigentes universitarios encarcelados recientemente por la dictadura, y la democracia cristiana,” que defendían el diálogo y la integración. El PCE había hecho ensayos de colaboración (como por ejemplo la rebelión en la universidad vista anteriormente) con los “llamados falangistas de

¹⁷⁰ Órgano del Comité Central del Partido Comunista de España: “Programa del Partido Comunista de España: En la lucha por la independencia y la democratización de España, por el mejoramiento radical de las condiciones de vida del pueblo español”, *Mundo Obrero*, Número extraordinario, noviembre 1954, p.4-5. Recuperado de internet (https://www.mundoobrero.es/media/pdf/20210626_programa_pce_5congreso_septiembre_1954.pdf)

¹⁷¹ Víctor APARICIO: “La Política de...”

izquierda, católicos, democristianos, liberales”, y aunque limitados, la experiencia para todos había sido positiva. En consecuencia, era clave establecer

“acuerdos, pactos, alianzas y compromisos (...) incluso con fuerzas que no se plantean aún luchar por la abolición de la dictadura, y que por el momento sólo propugnan demandas de carácter parcial”.

Además de esta estrategia de alianzas, otro punto clave de esta nueva política fue la defensa del pacifismo. A diferencia de los primeros años, a partir de 1956 se dejó de lado la salida revolucionaria para pasar a defender una salida pacífica de la dictadura, a través de un gobierno liberal de transición.

“La interpretación que damos los comunistas al concepto de paz civil, de reconciliación de los españoles, parte del principio de que la democracia que se restablezca en España no puede ser exclusivamente para las fuerzas de izquierda o para las de derecha. Ambas han de tener cabida dentro de esa democracia. La norma de conducta debe ser, para unos y otros el respeto a la legalidad democrática; el compromiso de no recurrir a la guerra civil ni a las violencias físicas, para dirimir las diferencias político-sociales; el respeto a la voluntad popular expresada regularmente en elecciones libres.”¹⁷²

Gracias a esta nueva política, el movimiento obrero resurgiría con fuerza y el PCE buscaría crear alianzas con la oposición. Posteriormente veremos cómo se llega, en un primer momento, a este acercamiento a la oposición, y en un segundo momento, cómo fue el proceso para su legalización y los factores que influyeron en la misma.

2.3.2 La conflictividad obrera, vecinal, estudiantil y eclesiástica

Hasta ahora hemos visto cómo las diferentes organizaciones de oposición al franquismo se reorganizaron, pero no fue el único ámbito donde se observaron cambios. En efecto, el despegue de la economía hizo que las semillas de la disidencia empezasen a germinar. Fue un contexto que propició la demanda por parte de la sociedad de un sistema político acorde con los cambios producidos, cosa que el régimen franquista no podía asumir. Teniendo en cuenta la amplitud del tema, nos limitaremos aquí a hacer un breve repaso de los diferentes ámbitos en los que se desarrolló la conflictividad social, sintetizando los hitos más importantes en los ámbitos sindical y obrero, vecinal, estudiantil y eclesiástico.

¹⁷² Órgano del Comité Central del Partido Comunista de España, Declaración del Partido Comunista de España: “Por la reconciliación nacional, por una solución democrática y pacífica del problema español”, junio de 1956. Recuperado de internet: https://www.mundoobrero.es/media/pdf/20210711_doc_n34_declaracion_pce_reconciliacion_nacional_junio1956.pdf.

En el ámbito sindical y de movilización obrera, uno de los puntos de partida de la reaparición de la conflictividad laboral fue la Ley de Convenios Colectivos de 1958. Dicha ley, potenció jurados de empresa y los enlaces sindicales y determinó que, en adelante, salarios y condiciones de trabajo se regularían en convenios directos entre los representantes de los empresarios y de los trabajadores.

Aunque no fuese redactada con esa intención, esta ley ofreció una plataforma organizativa a la oposición, además de facilitar mecanismos de lucha contra el régimen dentro del mismo. El PCE puso en marcha su estrategia creando Comisiones Obreras (CCOO), que negociaba los convenios colectivos al margen del sindicalismo oficial, pero dentro del nuevo sistema, convirtiéndose en uno de los principales agentes de oposición a la dictadura. Aunque inicialmente las quejas eran laborales (en general se pedía un incremento salarial), se politizaban rápidamente. La respuesta en forma de represión que obtuvieron no hizo más que extender y/o radicalizar los conflictos.

El movimiento obrero se adaptó entonces a la nueva situación reinventando la forma de lucha. Las nuevas generaciones estudiantiles utilizaron las universidades como lugar de contestación y protesta, la iglesia, sobre todo los sectores más jóvenes, reclamaban libertad y democracia y entre los intelectuales también crecía el rechazo a un régimen caduco.¹⁷³ La mayor parte de la oposición tradicional, representada por los partidos históricos en el exilio vivía desfasada de la realidad, inmersa en dinámicas obsoletas, lo que obligó a la oposición interior a crear nuevas mecánicas de lucha. El caso más notable fue el del PSOE, cuya actividad clandestina fue mínima en estos años, apostando UGT por el boicot institucional y oponiéndose a la táctica del entrismo. Las diferencias entre el interior y el exilio condujeron, en 1974, a la escisión de su sector histórico, encabezado por Rodolfo Llopis, triunfando las ideas renovadoras del interior, siendo liderado el partido por Felipe González. El caso contrario fue el del Partido Comunista, quien sí supo adaptarse a la situación impulsando CCOO, convirtiéndose así en pilar de la oposición franquista de los últimos años.

En el caso del nacionalismo, el PNV inicialmente supeditó su estrategia a la intervención exterior, la cual no llegó nunca al dar comienzo la guerra fría, que situó la lucha contra el comunismo por encima de la lucha por implantar democracia. Se produjeron escisiones en su interior que desembocaron en la creación de ETA en 1959, que nació no solo contra Franco sino contra España, apostando por la violencia desde el inicio. En la última parte de este apartado analizaremos la historia y evolución de estas formaciones.

A la vista del aumento de la conflictividad en la década de los sesenta, el régimen decidió ampliar sus organismos de represión y creó en 1962 el Juzgado y Tribunal de Orden Público, que perseguía “aquellos delitos cometidos en todo el territorio nacional, cuya

¹⁷³ Estos fueron los mayores centros de contestación, dentro de los cuales, aunque no podamos abordarlos por cuestión de espacio, no podemos dejar de mencionar movimientos feministas, agrarios, antimilitaristas, pacifistas y antinucleares que empezaron también a organizarse en este momento.

singularidad era subvertir, en mayor o menor gravedad, los principios básicos del Estado o sembrar la zozobra en la conciencia nacional.”¹⁷⁴

Aunque fuesen duramente reprimidas, las huelgas no cesaron, sino que aumentaron. Este Tribunal supuso un contrasentido para el sistema ya que numerosos abogados se encargaron de defender a los encausados, llegando

“a la paradójica conclusión de que el represivo TOP, en realidad, fue un agente propagador de democracia muy a su pesar, porque generó solidaridades e indignaciones comunes e indelebles, que fructificarían en tomas de posesión y criterios compartidos, perceptibles más tarde en la Constitución. Uno de esos puntos era el de los malos tratos en comisaría. El TOP no quería enterarse.”¹⁷⁵

No obstante, continuaron desarrollándose y afianzándose los movimientos de protesta. Dichos movimientos fueron contestados con fortísima represión, arbitraria e indiscriminada, lo que solo hacía aumentar la contestación, desatándose nuevas huelgas y manifestaciones a favor de la gente detenida, torturada e incluso asesinada. La huelga de Bandas de Laminación de Etxebarri de 1966-1967 fue la más larga del franquismo, duró 163 días y logró la consolidación del movimiento obrero en Euskadi. Asimismo, la extensión de las asambleas de trabajadores sirvió de plataforma de expresión de los conflictos, siendo en un principio un hecho puntual, evolucionando estos años hasta llegar a ser la verdadera protagonista de las reivindicaciones obreras.

“Se convirtieron en un elemento indispensable en la configuración de la acción colectiva de los trabajadores. Huelgas como la de la CAF de Beasain en 1973, la de Firestone en Basauri en 1975, o la de Michelin en Lasarte, nunca hubieran alcanzado las proporciones, ni el eco social que obtuvieron sin la convocatoria permanente de las asambleas.”¹⁷⁶

Aunque en un principio las organizaciones de clase las apoyaron totalmente, ya en los últimos años veían como las asambleas crecían, se volvían muchas veces ingobernables y les hacían perder protagonismo. En consecuencia, fueron progresivamente disminuyendo su apoyo a esta forma de organización.

En 1972 se dio un duro golpe contra el movimiento obrero al detener a los dirigentes de CCOO. Permanecieron más de un año en la cárcel, hasta la celebración del Proceso 1001, cuyo día de inicio coincidió con el asesinato de Carrero Blanco. “Los diez de

¹⁷⁴ España. Ley 154/1963 sobre creación del Juzgado y Tribunales de Orden Público, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de diciembre de 1963, núm. 291, p. 16985 a 16987. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22622>).

¹⁷⁵ Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA: *Memorial...* pp.299.

¹⁷⁶ José Antonio PÉREZ: “De la dictadura a la democracia”, en VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012, p. 31.

Carabanchel” fueron condenados a numerosos años de prisión, rebajándoles las penas un año después, siendo indultados en 1975 tras la muerte de Franco. Sin embargo, y aunque este golpe retrasó la reorganización del movimiento obrero, los conflictos se sucedieron, y ya en 1974 era muy difícil encontrar las diferencias entre reivindicaciones laborales, sociales, políticas...

Esta conflictividad que aumentaba sin cesar desde los sesenta, vio su máximo en los setenta, uniéndosele además el azote de la crisis económica que estalló en 1974, dañando especialmente al País Vasco, que tras haberse desarrollado fundamentalmente a través de la industria, comprobaba la obsolescencia de sectores que habían sido sus motores, necesitaba iniciar un periodo de reconversión de forma palpable.

Sin embargo, el régimen no cedió a la conflictividad, finalizando como empezó, siendo sangriento. En 1975 fueron sentenciados a muerte tres miembros del FRAP y dos dirigentes de ETAp. En esta ocasión no valió la presión internacional, ni las manifestaciones en contra, y fueron ejecutados el 27 de septiembre de 1975. Dichos fusilamientos desataron una ola de indignación y contestación, tanto interna como externa. Fueron las últimas penas de muerte aplicadas en España.

Por otro lado, en las ciudades también empezó a aumentar la conflictividad. El crecimiento industrial trajo consigo el boom demográfico, y, en consecuencia, problemas urbanísticos. En efecto, España dejaba de ser un país rural, a la par que avanzaba de una manera intensa el proceso de urbanización, el empleo cualificado y se producía una modernización general del país. A partir de 1950 se dio un proceso de transformación agraria, lo que se tradujo en gran inmigración a la ciudad.

La conflictividad vecinal surgió entonces del crecimiento urbano generado al calor de las migraciones internas. Se vislumbraba en las ciudades muchas diferencias entre el centro y la periferia ya que el crecimiento fue desordenado y estas nuevas áreas carecían de los servicios mínimos imprescindibles, de manera que el chabolismo y el hacinamiento eran algo recurrente. Había problemas de contaminación, precariedad en los materiales, falta de equipamientos, infraestructuras...

“Tan súbito crecimiento se llevó a cabo sin que existiesen instrumentos que lo canalizasen socialmente. El régimen había optado por la desmovilización social e ideológica, y, así, se creó rápidamente una sociedad en condiciones extremas en las que no hubo elementos que procurasen alguna cohesión social.”¹⁷⁷

Este nuevo tejido social, desmovilizado en épocas anteriores, comenzó a organizarse, encontrando en la oposición antifranquista y en el reclamo de libertades el elemento cohesionador necesario. El régimen se encontró ante una nueva oposición: los vecinos

¹⁷⁷ Manuel MONTERO: “La transición y la autonomía vasca,” en Javier UGARTE (ed.): *La Transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, UPV-EHU, 1998, pp.93-120, esp. p.98.

que comenzaron a reclamar condiciones de vida dignas en sus barrios. En este sentido, el movimiento ciudadano más activo fue el del Gran Bilbao.¹⁷⁸

En 1964 se dieron los primeros intentos de encauzar estas protestas a través de las asociaciones de cabezas de familia, que fue utilizado también como método de entrismo. Aprovecharon los locales y las reuniones permitidas en este contexto para constituir una oposición organizada. A través de la reivindicación de la mejora de las condiciones de vida se criticaba la gestión de los ayuntamientos. Se quejaban, por ejemplo, de la carencia de transporte (poco abundante, caro y malo) lo que provocaba que para ir a trabajar algunos obreros tuviesen que coger dos autobuses, con lo que ello implica de gasto monetario y de tiempo. Asimismo, había carencia de todos los servicios públicos necesarios como ambulatorios, hospitales, colegios...

A partir de 1967 comenzaron los contactos para coordinar los diferentes colectivos. Las asociaciones recurrieron a todos los cauces legales para realizar las protestas, además de llevar a la práctica otras alternativas, como cortes de calles, manifestaciones... La negativa a solucionar los problemas, así como la durísima represión que ejerció el régimen frente a demandas básicas de los vecinos (escuelas, ambulatorios...) hizo que las protestas se radicalizaran y se politizaran. “Las Asociaciones de Familias empezaron reclamando semáforos o asistencia sanitaria y acabaron reivindicando ayuntamientos democráticos.”¹⁷⁹

A finales de 1975, varias asociaciones vecinales y vista la escalada de oposición al régimen, fueron suspendidas por los jefes provinciales del Movimiento. Esto denota la importancia que estas asociaciones vecinales tenían como portavoces del descontento de amplios sectores sociales. Sin embargo, hasta el año 1979 no hubo ayuntamientos democráticos, pero fue en esa pugna por el poder de los partidos desde 1977 que hicieron que estas reivindicaciones se tradujeran en elecciones, es decir el cambio vendrían a través del voto. En consecuencia, muchos líderes vecinales dieron el salto a la política.¹⁸⁰

No solo en las calles y las fábricas surgió la contestación, en el ámbito estudiantil la conflictividad también adquirió en los sesenta caracteres endémicos sucediéndose manifestaciones, huelgas, alteraciones de orden público en los campus, sobre todo en Madrid y Barcelona, dónde la policía ocupó la Universidad de 1966 hasta 1973. El origen de la protesta fue la demanda de sindicatos democráticos para estudiantes, así como la desaparición del sindicato oficial. Básicamente demandaban lo que gran parte de la sociedad: la democratización del país. A raíz de la influencia de mayo del 68 francés se crearon, además de un juzgado especial para los conflictos universitarios, la Organización Contrasubversiva Nacional (OCN) permitiendo la entrada de la policía a los campus. En 1969, el estudiante de derecho y militante antifranquista, Enrique Ruano,

¹⁷⁸ Pamela RADCLIFF: *Making democratic citizens in Spain: Civil society and the popular origins of the transition, 1960-78*, Springer, 2011.

¹⁷⁹ Carme Molinero: <<Movimientos sociales y actitudes políticas en la crisis del franquismo>>, *Historia contemporánea*, 8 (1992), pp.269-279, esp. p. 275.

¹⁸⁰ Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de...* pp. 207-209.

fue asesinado por la Brigada Político Social tras estar tres días detenido, lo que llevó a un repunte de la conflictividad, dando lugar también a la declaración del estado de excepción.¹⁸¹

En 1972, Carrero Blanco, entonces subsecretario de la vicepresidencia del Gobierno, creó el SECED (Servicio Central de Documentación), que era a su vez la continuación de la OCN, reconvirtiéndose a su vez en 1977 en el CESID. En 1973, con el nuevo ministro de educación, Julio Rodríguez, nombrado por Carrero Blanco al acceder a la presidencia del Gobierno, cambió el calendario académico, pasando el curso de enero a diciembre con dos periodos vacacionales, lo que supuso un caos siendo cesado tras el asesinato de Carrero. Fue reemplazado por Cruz Martínez Esteruelas, quién implantó el examen de Selectividad para el acceso a la universidad, buscando acabar con la masificación universitaria (además de obstaculizar, por otro lado, el acceso a la universidad). El problema es que seguía habiendo mucho alumnado en las aulas, pero no se equiparó con los recursos destinados. En 1975, la oposición universitaria hizo que varias universidades, como la de Valladolid o Salamanca cerrasen, la policía vigilaba y coaccionaba a los universitarios, negándoles los certificados de buena conducta necesarios para conseguir, por ejemplo, becas.

Tras la muerte de Franco y con el nuevo gobierno de Arias Navarro la represión no cesó, sino que se endureció ya que no querían dar imagen de debilidad. Para evitar la represión, el PCE, en vez de organizar campañas masivas, se organizó en grupos pequeños, más difíciles de desarticular. Esto generó conflicto con el Movimiento Comunista Español que propugnaba el boicot a la universidad hasta no conseguir libertades y la disolución de las fuerzas represivas.

Al igual que en los demás ámbitos de oposición explicadas aquí, estos movimientos fueron la avanzadilla de plataformas democráticas que acabarían creándose más tarde en el ámbito de la ciudadanía general. A partir de 1980, ya con la recién estrenada democracia, estos movimientos se desinflarían.

Finalmente, el régimen veía como sus apoyos tradicionales se iban perdiendo, netamente el sector eclesiástico, que cada vez se mostraba más beligerante con la dictadura. Esto se debió al giro dado por la Iglesia, materializado con la celebración del Concilio Vaticano II, donde los principios católicos se adaptaron al mundo actual y moderno. Esta filosofía de renovación, totalmente opuesta al franquismo provocará la separación lógica entre ambos. En el caso del País Vasco,

¹⁸¹ Aunque una dictadura ya sea, de por sí, un estado de excepción, el franquismo no necesitó regular esta figura hasta el 30 de julio de 1959 a través de la Ley de Orden Público. En 1956, a raíz de las protestas estudiantiles, lo que hizo fue aplicarlo indirectamente a través de la suspensión de dos artículos del Fuero. Esta figura jurídica suprimía los ya ínfimos derechos, así como las ya pocas garantías judiciales existentes. El hecho de tener que regularlo, y de que todos los estados de excepción coincidieron con el desarrollo de los movimientos de oposición, demuestra que dichas protestas influían en el régimen y lo desestabilizaban.

“las ideas posconciliares que defendían la inserción de la iglesia en su medio social, aceleraron una evolución ideológica que insistía en la necesidad de liberar a los pueblos, y en concreto, al pueblo vasco.”¹⁸²

Asimismo, la oposición del clero vasco se manifestó tempranamente. Ya en mayo de 1960, 339 curas vascos escribieron una carta denunciando que

“ni los individuos, ni las clases, ni los pueblos que integran la comunidad política española gozan de suficiente libertad, defendiendo la libertad como derecho sacrosanto de todo hombre, defendemos también el derecho a la libertad y a la autodeterminación de todo pueblo.”

Atacaban a toda la estructura franquista, además de abogar por un sindicalismo libre y por la libertad política. En esta carta los sacerdotes fueron más allá del reclamo de las libertades, y realizaron un apartado en relación al Pueblo Vasco, denunciando

“la política, que hoy impera en España, de preterición, de olvido, cuando no de encarnizada persecución, de las características étnicas, lingüísticas y sociales que nos dio Dios a los vascos.”¹⁸³

Aunque la mayoría del clero rechazó este documento, supuso un foco desestabilizador, más si tenemos en cuenta que la mayor parte de los firmantes eran jóvenes, es decir la iglesia del futuro, que protagonizaría los conflictos en la década siguiente. Lo cierto es que la tensión entre régimen- jerarquía y clero fue *increcendo*, de manera que numerosos clérigos colaboraron, ayudaron e incluso participaron en CCOO y ETA, además de protagonizar diversas protestas contra el régimen. La tensión fue tal que en 1968 se habilitó una cárcel especial para religiosos en Zamora. No obstante, la represión, como en los otros ámbitos, no surtió el efecto deseado, y los incidentes continuaron.

La mayor crisis entre la Iglesia y el régimen se produjo en febrero de 1974. El obispo de Bilbao, monseñor Añoveros, leyó (e hizo leer en las iglesias de la diócesis, indicando que se debía leer el texto íntegramente) una homilía. El sermón, llamado “El cristianismo, mensaje de salvación para los pueblos”, era una defensa del *pueblo vasco* y de la conservación de su identidad. Se entendía que ese pueblo tenía “unas características propias de tipo cultural y espiritual, entre los que destaca su lengua milenaria”, que formaban “una personalidad específica “dentro del conjunto de pueblos que constituyen el Estado español actual.” En consecuencia, tenía el derecho, al igual que los demás pueblos del Estado, de “conservar su propia identidad, cultivando y desarrollando su

¹⁸² Manuel MONTERO: “La transición...” p.101.

¹⁸³ “*Los sacerdotes vascos ante el momento histórico actual*”, Carta de 339 sacerdotes vascos dirigida a los obispos de Vitoria, San Sebastián, Bilbao y Pamplona, el día 30 de mayo de 1960. Recuperado de internet (<https://www.euskonews.eus/0542zbk/339%20sacerdotes.pdf>).

patrimonio espiritual (...) dentro de una organización sociopolítica que reconozca su justa libertad.”¹⁸⁴

La respuesta del régimen no se hizo esperar, se le acusó de atacar la unidad nacional, se le puso en arresto domiciliario y se le amenazó con expulsarle del país. La Conferencia Episcopal se puso de parte del obispo, amenazando a Franco con la excomunión. Ante las ya deterioradas relaciones con la Iglesia que ponían en peligro el Concordato de 1953, Franco decidió distender la situación. Todo ello mostraba la situación de un régimen que no quería aceptar la discrepancia, pero veía como un pilar fundamental de control ideológico se le iba de las manos.

2.3.3 Represión y violencia

Entre los aspectos que venimos repasando en este capítulo y que enmarcan los inicios de la Transición, es imprescindible la mención a la violencia, que lejos de estar ausente fue un elemento consustancial a la misma. Sin lugar a dudas, el más mortífero y duradero de aquellos que emplearon esta violencia fue ETA, pero no podemos obviar que existieron distintos tipos de violencia que marcaron estos años. Como ya hemos mencionado, la llamada al consenso fue la característica principal de esta época. No obstante, no todos los sectores de la sociedad la atendieron, dando lugar a sangrientos enfrentamientos entre grupos ideológicos opuestos. Aunque en ocasiones se trataron de catalogar dentro de una delincuencia común, no eran simples conflictos callejeros, sino que fueron episodios de violencia, en numerosas ocasiones pudiendo ser calificada como política.

Siguiendo la investigación de Eduardo Calleja, entendemos como violencia política cualquier manifestación política que contenga alguna de estas dos características. En primer lugar, consideramos violencia política deliberada cualquier violencia

“que tenga como objetivo principal el control o el reordenamiento de espacios de poder político, la manipulación de las decisiones en todas o parte de las instancias del gobierno, y, en último extremo, la conquista, la conservación o la reforma del Estado.”

En segundo lugar, consideramos violencia instrumentalizada con fines políticos cualquier violencia cuyo

“objetivo inicial no sea de índole política, pero que provoque un debate y estimule un realineamiento de los grupos sociales y del Estado en torno a la administración y el reparto del poder.”¹⁸⁵

¹⁸⁴ Antonio AÑOVEROS: “*El cristianismo, mensaje de salvación para los pueblos*”, homilía leída en las iglesias de Bizkaia el 24 de febrero de 1974. Recuperado de internet (<https://www.euskalmemoriadigitala.eus/bitstream/10357/47807/1/na%20324013.pdf>)

¹⁸⁵ Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: *La violencia en la política. Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*, Madrid, CSIC, 2002, p.295.

En este contexto, ejercieron violencia política tanto grupos de extrema izquierda como de extrema derecha. Entre los primeros encontramos, entre otros, a Euskadi Ta Askatasuna (ETA), los Grupos Revolucionarios Antifascistas Primero de Octubre (GRAPO), el Frente Revolucionario Antifascista y Patriota (FRAP), el Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario (MPAIAC), Terra Lliure y Union do Poble Galego-Frente Armada (UPG-fa), que, aunque coincidentes en buscar la ruptura con la dictadura, sus objetivos eran diversos.

En el caso de los grupos de extrema derecha, denominados en ese momento como grupos de incontrolados, la meta era la misma: intentar mantener el régimen dictatorial, luchando contra aquellos que consideraban enemigos de España (Guerrilleros de Cristo Rey, Batallón Vasco Español, entre otros). Al encontrar notable apoyo político-institucional, los actos delictivos cometidos por este tipo de grupos no comenzaron a juzgarse hasta dos décadas después, quedando aun crímenes sin resolver. Esta violencia indiscriminada representada por este espectro ideológico y apoyada en numerosas ocasiones por el poder (indirectamente a través de la no investigación de los hechos, impunidad de los autores...) propició el sustento social de la violencia terrorista de ETA, que se veía en los primeros años de Transición como legítima frente a los últimos recodos del franquismo. Dicha violencia cuasi-oficial tendría su colofón con la creación de los Grupos Antiterroristas de Liberación en 1983.

Todo ello, junto con la violencia emanada del Estado y de sus Fuerzas y Cuerpo de Seguridad permite desmontar *el mito de la Transición pacífica*, tal y como ha hecho magistralmente Sophie Baby, que, apostando por un enfoque integral del concepto de violencia, no ha analizado únicamente los actos de fuerza física, sino también los de naturaleza verbal, incluyendo amenazas y coacciones. La historiadora ha contabilizado 714 muertos entre 1975 y 1982, casi 200 a manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, siendo la mayoría perpetrados por ETA.¹⁸⁶

A pesar del relato de la literatura militante, la violencia de ETA y la parapolicial no fueron simétricas y su evolución fue opuesta. Mientras que la guerra sucia careció de apoyo social y fue disminuyendo hasta desaparecer en los años ochenta, ETA fue muchísimo más mortífera, duró casi cincuenta años, buscó implantar un proyecto totalitario y tuvo un amplio respaldo social al principio de su andadura. En consecuencia, *nunca hubo dos bandos*.¹⁸⁷

Habida cuenta de que la mayor parte de los atentados de ETA coincidieron con los hitos del proceso constituyente, hemos elaborado un anexo con los mismos. Asimismo, los denominados años de plomo, durante los cuales ETA mató a 332 personas, comenzaron en 1978, con la negociación y aprobación de la Constitución, hasta 1982 con la creación

¹⁸⁶ Sophie BABY: *El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018.

¹⁸⁷ Antonio RIVERA (ed.): *Nunca hubo dos bandos: violencia política en el País Vasco 1975-2011*, Granada, Comares, 2020.

del Gobierno Vasco y el Estatuto de Autonomía.¹⁸⁸ Su estrategia fue no reconocer la democracia española en construcción, al considerarla una dictadura encubierta, lo que les permitía seguir justificando en su imaginario el terrorismo, desgraciadamente, durante estos años la sociedad asimiló la violencia como algo normal en la vida diaria, siendo el terror, los atentados y los secuestros algo corriente.

Clave en la resurrección operativa de ETA, así como en su victoria propagandística, fue la celebración en diciembre de 1970 del juicio de Burgos.¹⁸⁹ Dieciséis personas (tres de ellas mujeres y dos sacerdotes) fueron detenidas acusadas de rebelión general continuada por su pertenencia a ETA (tenencia de armas, robo, terrorismo), además de ser acusado uno de ellos (Izko de la Iglesia) del primer asesinato premeditado de la banda, Melitón Manzanás.¹⁹⁰

Durante el mes que duró el juicio, el País Vasco se paralizó, con numerosas manifestaciones de protesta, huelgas universitarias, obreras, teniendo un gran eco interno y externo. Aunque no todos los manifestantes compartieran los objetivos, o los medios de los detenidos, las organizaciones de clase encontraron un buen terreno de crítica, viviendo el juicio como una muestra de la intolerancia del régimen a cualquier disidencia. Roberto Pérez Jáuregui, un joven de Éibar, fue asesinado por disparos de la policía en uno de estos incidentes.

El proceso se celebró en mitad de una gran campaña internacional contra el régimen de Franco, con múltiples manifestaciones y altercados violentos en las calles, así como el secuestro por parte de ETA del cónsul alemán Eugenio Beihl (asegurando que su futuro dependería del resultado del juicio) y la reprobación de buena parte de Europa (incluido el Vaticano). Tanto los acusados en el proceso, como los abogados, sabiendo la proyección del juicio, lo aprovecharon para hacer una denuncia global de la dictadura, dar a conocer el nacionalismo vasco radical y conseguir legitimidad y apoyo social. Las condenas fueron publicadas el día 28 de diciembre, siendo conmutadas dos días después.¹⁹¹

¹⁸⁸ Ver Anexo 7.15.

¹⁸⁹ En el siguiente apartado de esta introducción analizaremos el nacimiento, evolución y desarrollo de ETA, centrándonos aquí únicamente en este proceso.

¹⁹⁰ Gregorio López Irasuegui, Bittor Arana Bilbao, Josu Abrisketa Korta, Ione Dorronsoro Ceberio, Enrique Gesalaga Larreta, Jon Etxabe Garitacelaya, Julen Calzada Ugalde, Antton Karrera Agirrebarren, Arantxa Arruti Odiozola, Xabier Izko de la Iglesia, Xabier Larena Martínez, Unai Dorronsoro Ceberio, Mario Onaindia Natxiondo, Eduardo (*Teo*) Uriarte Romero, Itziar Aizpurua Egaña, Jokin Gorostidi Artola. Estos últimos tendrían relevancia en la vida política posterior. Teo Uriarte, Mario Onaindia, Xabier Izko de la Iglesia, Unai Dorronsoro y Xabier Larena se integraron posteriormente en Euskadiko Ezkerra; Jokin Gorostidi e Itziar Aizpurua en HB.

Parte de los abogados también tenían proyección posterior, destacando a Gregorio Peces-Barba, Juan María Bandrés y Francisco Letamendia, todos ellos miembros del proceso constituyente, el primero llegando a ser uno de los *padres* de la Constitución.

¹⁹¹ La solicitud de 752 años de cárcel se rebajó a 519 años y seis meses. Sin embargo, las penas de muerte aumentaron de seis a nueve, aunque para las mismas seis personas. Onaindia, Xabier Larena y Unai Dorronsoro recibieron una cada uno. Fueron dos en el caso de Uriarte, Gorostidi y Xabier Izko de la Iglesia. El resto de los encausados recibieron penas de entre 70 y 12 años de prisión, excepto Arantza Arruti, que fue absuelta. Finalmente, los condenados a muerte recibieron un indulto.

Tanto ETA, como la literatura militante de corte nacionalista radical actual mantienen que este proceso fue un intento de dar un escarmiento al pueblo vasco. Esto no es cierto por varias razones, una de las principales que ETA nunca ha representado a todo ese pueblo, esa sociedad vasca, que, aunque defendida en su relato, no es homogénea. Otra de las razones, y a la luz de nuevas investigaciones, es que al Gobierno franquista no le interesaba un juicio de este tipo en aquel momento, por lo que no fue el impulsor del sumario, sino más bien todo lo contrario. Recordemos que en octubre de 1969 hubo un cambio de gobierno propiciado por las divergencias que existían dentro de las familias del régimen, saliendo vencedor en este nuevo gabinete el ala tecnócrata vinculado al Opus Dei y a la ACNP, con el sello inconfundible de Carrero Blanco y Laureano López Rodó. Este Gobierno aspiraba al crecimiento económico y la modernización del país, siempre dentro del franquismo, con el objetivo de entrar en la OTAN y en la CEE. Este juicio perjudicaba esos intentos de blanquear la dictadura por lo que estos sectores vivieron con malestar el juicio, llegando al punto, por parte del ministro de Información y Turismo, Alfredo Sánchez Bella, de intentar sobornar al vocal ponente del proceso, el capitán Troncoso, por mediación de Carlos Rojas, alto funcionario de la Dirección General de Prensa. Por otro lado, las facciones más duras del régimen, que terminarían formando parte del búnker, pedían condenas ejemplarizantes y duros castigos. Las concentraciones en la Plaza de Oriente, en principio contra ETA, se tornaron rápidamente en ataques contra el Gobierno.¹⁹²

En definitiva, son dos las principales consecuencias de este proceso. En primer lugar, favoreció las divergencias en el seno del franquismo, lo que contribuyó a erosionarlo. En segundo lugar, ETA logró el altavoz que necesitaba y una amplísima legitimidad social.

Los últimos meses de vida del dictador siguieron siendo muy convulsos, al igual que lo había sido el último año. El 26 de agosto de 1975 se estableció el decreto antiterrorista, ampliando los supuestos de la pena de muerte, elevando el periodo de detención a 72h y acelerando el proceso judicial. Dos días después empezó el consejo de guerra que acabaría condenado a muerte a dos miembros de ETA, Juan Paredes Manot (Txiki) y Angel Otaegi, junto con tres miembros del FRAP: José Humberto Baena, José Luis Sánchez Bravo y Ramón García Sanz. La presión internacional fue elevadísima, intervino incluso el papa y aunque el 26 de septiembre se indultó a algunos de los condenados, las 5 personas mencionadas fueron fusiladas al día siguiente. Fueron las últimas condenas a muerte en España. Aunque el Gobierno convocara una manifestación de apoyo a Franco en la plaza de Oriente de Madrid, se veía que era el final del régimen. De hecho, al mes siguiente Franco, que llevaba tiempo con parkinson y diversas enfermedades debidas a la edad, empezó su convalecencia.

Antes de su muerte, el 6 noviembre 1975 dio comienzo la Marcha Verde contra el Sáhara Español (a quien el Gobierno había prometido autodeterminación), iniciada por Hasán II

¹⁹² Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, José Francisco BRIONES APARICIO: “El franquismo ante el proceso de Burgos”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol.22 núm. 44 (2020), pp. 27-51.

de Marruecos, con el beneplácito de los americanos. Con Franco agonizando, fueron el ministro Solís junto al monarca los encargados de negociar, llegando a los denominados acuerdos tripartitos de Madrid, entre España, Marruecos y Mauritania en virtud de los cuales se entregó a estos dos territorios la administración de la colonia. Fue el inicio de un conflicto que a día de hoy sigue vigente.

El clima social de oposición al régimen aumentó significativamente tras la muerte de Franco. Las protestas, huelgas, manifestaciones y paros no sólo siguieron, sino que se incrementaron y en los tres primeros meses de 1976, se vivió una situación desconocida hasta la época. La mala gestión que estaba haciendo Arias Navarro (tanto de la crisis económica como de las reformas) fue desgastando su credibilidad y haciendo notoria la necesidad de un cambio democrático real. Las huelgas se sucedieron por toda España, al igual que la represión con la que fueron contestadas, siendo la única respuesta a la amplia conflictividad y movilización.

Uno de los episodios más cruentos de la represión fueron los “Sucesos de Vitoria” el 3 de marzo de 1976.¹⁹³ Unidos desde el 9 de enero, tras un paro en Forjas Alavesas que rápidamente se extendió a varias grandes empresas industriales, miles de obreros (en torno a 8000) se reunieron en la tarde del 3 de marzo tras el éxito de la huelga general de ese mismo día, que sucedía a dos anteriores realizadas el 16 y el 23 de febrero. La asamblea se realizó en la iglesia San Francisco del barrio obrero vitoriano de Zaramaga. En el exterior, frente a la Policía Armada, se concentraba una multitud que no había podido acceder al templo por falta de espacio. La policía recibió órdenes de desalojar la iglesia, gaseándola, produciéndose una de las mayores matanzas de la Transición, en palabras de la propia policía “hemos contribuido a la paliza más grande de la historia”, “una auténtica masacre.”¹⁹⁴ La policía mató a cinco trabajadores, hubo cuarenta y dos heridos de bala, cuarenta y siete personas fueron hospitalizadas y una treintena fueron atendidas en diversos centros sin llegar a ingresar. Veintiocho agentes de la Policía Armada resultaron heridos y tres fueron hospitalizados. En los días posteriores se sucedieron detenciones, registrándose más heridos a consecuencia de la actuación policial.¹⁹⁵

Fue tal la repercusión de los hechos que Fraga, ministro de Gobernación y por tanto responsable de las Fuerzas de Orden Público junto con Martín Villa, ministro de Relaciones Sindicales y Ángel Campano López, director general de la Guardia Civil se personaron en Vitoria dos días después. Fueron a ver los heridos, no siendo bien recibidos ni por los familiares de estos ni por el personal sanitario. Se trasladaron posteriormente al Gobierno Civil, reuniéndose por separado con el obispo, la Corporación Provincial y

¹⁹³ El estudio más completo en torno a estos sucesos: Carlos CARNICERO: *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976*, Donostia-San Sebastián, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia-Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009.

¹⁹⁴ Aitor ALONSO: “Las grabaciones policiales: «Hemos contribuido a la paliza más grande de la historia»”, *El Correo*, 2 de marzo 2016. Recuperado de internet (<https://www.elcorreo.com/alava/araba/201603/03/grabaciones-policiales-hemos-contribuido-20160301192906.html>)

¹⁹⁵ Carlos CARNICERO: *La ciudad...* pp.186-187.

el Ayuntamiento. Emitieron entonces un comunicado conjunto en el que, tras lamentar profundamente lo hechos, se exhortaba a trabajadores, empresarios y ciudadanos a la serenidad, concordia y comprensión para lograr un entendimiento entre las partes, además de asegurar que las instituciones estaban trabajando para encontrar una solución definitiva al conflicto.¹⁹⁶

Fraga aseguró ante los periodistas que el proceso reformista del Ejecutivo seguiría en curso y rechazó la responsabilidad que se le atribuía al Gobierno, culpando a toda la sociedad, afirmando que debía aprender la lección.¹⁹⁷

Desde este momento, la solidaridad con los reprimidos fue absoluta, se sucedieron paros, huelgas (la primera el 8 de marzo en todo el País Vasco), manifestaciones y protestas por todo el país en apoyo a las víctimas de esta masacre, y de tantas otras víctimas que dejaba la represión. A pesar de que finalmente se declaró nulo el despido de los trabajadores, la ciudad estaba tomada por la policía que evitó la celebración de asambleas además de detener algunos líderes de la huelga, lo que llevó al fin de la protesta que se había alargado tres meses.

Otro trágico suceso de ese año ocurrió el 9 de mayo en Estella en un enfrentamiento entre las dos facciones carlistas, una dirigida por Carlos Hugo de Borbón y Parma y, la otra, por su hermano Sixto. Se organizaba la tradicional concentración carlista y subida a la cima del monte Montejurra rezando el Vía Crucis, aunque en este momento, los carlistas nada tenían que ver con los que había luchado al lado de Franco.

En 1968 habían sido expulsados de España los miembros de la familia Borbón-Parma y en 1970, dando un giro radical a la ideología de la Comunión Tradicionalista, fundaron el Partido Carlista. Se describían como autogestionarios, federalistas, ecologistas y de izquierda, el lema ya no era “Dios, Patria y Rey”, sino “Socialismo, Federalismo y Autogestión”, participando en la fundación de la Plataforma de Convergencia Democrática en 1975. Tras la cesión del control de la organización carlista en 1972 por parte de Javier de Borbón y Parma en su hijo Carlos Hugo, su hermano Sixto, se negó a guardarle lealtad considerando que había traicionado los principios del carlismo, defendiendo la vuelta al tradicionalismo.

La subida empezó en la campa de Iratxe, dónde “los partidarios de Carlos Hugo invitaron a marcharse a dos centenares de personas de la Hermandad de Antiguos Combatientes de Requetés, partidarios de Sixto Enrique”, produciéndose enfrentamientos. La subida siguió en medio de la tensión y las provocaciones de los extremistas y a medio camino de la subida, los partidarios de Sixto recibieron a tiros a los asistentes, matando a Ricardo García Pellejero e hiriendo de gravedad a Antonio Giménez Aniano, que falleció días después; además de provocar una decena de heridos. Sin embargo, no hubo ninguna

¹⁹⁶ S.a: “Los ministros de Gobernación y Relaciones Sindicales, en Vitoria”, *El Diario Vasco*, 7 de marzo de 1976. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

¹⁹⁷ Carlos CARNICERO: *La ciudad...* pp.89-90.

acción para evitar la tragedia a pesar de la presencia de la Policía Armada y la Guardia Civil, increpándoles un grupo de carlistas por su inacción. Nunca se llegaron a esclarecer responsabilidades, pero quedaba clara la laxitud del régimen ante ciertas violencias.¹⁹⁸

Estos episodios de violencia, sobre todo los sucesos de Vitoria, mostraron claramente el fracaso de la vía aperturista y la incapacidad del Gobierno para gestionar una sociedad que únicamente pedía libertad y derechos básicos.

Con el nombramiento de Suárez, se abría una nueva etapa, cuestión no aceptada por los sectores más reaccionarios, tanto de la extrema izquierda como de la extrema derecha. Bautizada como la semana negra por la prensa, los últimos días de enero de 1977 fueron una concatenación de episodios que hicieron temblar todo el proceso.

El domingo 23 de enero, en el contexto de una manifestación pro amnistía, fue asesinado el estudiante Arturo Ruiz por pistoleros al grito de “Viva Cristo rey”. A la mañana del día siguiente, los GRAPO secuestraron al general Emilio Villaescusa, presidente del Consejo Superior de Justicia Militar, y seguían teniendo secuestrado el presidente del Consejo de Estado, Antonio María Oriol Urquijo.¹⁹⁹ Ese mismo lunes, en el transcurso de una manifestación en protesta por la muerte del joven Arturo, un bote de humo de la policía alcanzó a la estudiante Mary Luz Múgica, muriendo horas después.²⁰⁰

En la noche del 24, se produjo la matanza de Atocha. Francisco Albadalejo, José Fernández Cerrá, Carlos García Juliá y Fernando Lerdo de Tejada, pistoleros del Sindicato Vertical, entraron en el despacho de abogados laboristas vinculados al PCE y a CCOO, situado en la calle Atocha 55, disparando a bocajarro a todos los presentes. Mataron a los abogados laboristas Enrique Valdelvira Ibáñez, Luis Javier Benavides Orgaz y Francisco Javier Sauquillo; al estudiante de derecho Serafín Holgado; y al administrativo Ángel Rodríguez Leal. Resultaron gravemente heridos Miguel Sarabia Gil, Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell, Luis Ramos Pardo y Dolores González Ruiz. Dos días después tuvo lugar el entierro, que fue multitudinario.

“El ejercicio de autocontención, disciplina y serenidad de la militancia comunista durante los entierros el día 26 favoreció de forma rotunda la decisión de legalizar al PCE en el mes de abril.”²⁰¹

¹⁹⁸ Ismael LÓPEZ MUÑOZ: “Tiros desde Montejurra en la niebla contra una multitud indefensa”, *El País*, 11 de mayo de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/05/11/espana/200613633_850215.html); S.a: “La romería de Montejurra terminó en sangre”, *El País*, 11 de mayo de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/05/11/portada/200613602_850215.html?rel=listapoyo)

¹⁹⁹ Ambos pudieron ser liberados por la policía el 11 de febrero de ese mismo año.

²⁰⁰ Editorial: “Una semana negra”, *Diario 16*, 29 de enero de 1977. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-57119>)

²⁰¹ Víctor APARICIO: “La Política de...”

El día 28 enero los GRAPO asesinaron a dos policías y un guardia civil.²⁰² Al día siguiente, en el funeral se produjeron numerosos gritos contra el Gobierno, contra Gutiérrez Mellado e invocaciones a Franco.²⁰³

2.3.4 La unión de la oposición

A principios de 1970, la oposición, viendo cercana la caída del régimen comenzó a prepararse para el cambio. De este modo, se crearon numerosas agrupaciones, que convergirían a inicios de 1976 en la Coordinadora Democrática, unión de la Junta Democrática de España y la Plataforma de Convergencia Democrática, siendo más conocida la unión como Platajunta. Más tarde ampliada, se convertiría en la Plataforma de Organismos Democráticos, y evolucionando desde la ruptura democrática a la ruptura pactada se acabaría desembocando en la creación de una comisión negociadora con el Gobierno (Comisión de los 9). Analizaremos en este apartado la génesis y evolución de estas organizaciones.

Frente a las agrupaciones que impulsaban una ruptura (aunque luego evolucionaran), también se dio la unión en el otro sentido: por un lado, un sector más moderado que al amparo de la Ley de Asociaciones de 1974 comenzó a establecer asociaciones como el Partido Socialista Democrático Español. Por otro lado, y frente al aperturismo se juntó el denominado “búnker”, es decir los grupos matriz del Régimen nacidos del Movimiento Nacional como, por ejemplo, la Confederación Nacional de Combatientes de J.A Girón, Fuerza Nueva de Blas Piñar y entre las corrientes falangistas destacaba la Comunión Tradicionalista, organización creada por Sixto de Borbón Parma.

Si la década de los sesenta se caracterizó por la movilización de la oposición, la de los setenta se caracterizó por la organización de la misma, incrementándose además las movilizaciones, sobre todo a partir de 1973 con la crisis del petróleo que se unirá a la crisis política existente (asesinato Carrero, sustitución por Arias Navarro, puesta en marcha y fracaso de su proyecto).

La crisis económica de 1973 derivada de la crisis del petróleo, provocó un periodo de desaceleración de crecimiento de la inflación, por lo que la conflictividad laboral estalló en prácticamente todo el territorio, a diferencia de años anteriores, cuando esta conflictividad obrera se concentraba sobre todo en País Vasco, Cataluña, Madrid, Asturias y algunas zonas de Galicia.

²⁰² Poco antes del mediodía, los GRAPO asesinan en Madrid a dos policías armados, Fernando Sánchez Hernández y José María Martínez Morales, que se encontraban de servicio en una sucursal de la Caja Postal en el barrio de Campamento de Madrid.

Alrededor de la una y media, en otra oficina de la Caja Postal, en este caso en el distrito de Villaverde de la capital, son dos guardias civiles los que se encargan de la seguridad. Dos terroristas de los GRAPO les ametrallan a bocajarro y matan a uno de ellos, José María Lozano Sainz, de 22 años.

²⁰³ S.a: “Gritos contra el Gobierno a la salida de los féretros”, *El País*, 30 de enero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/01/30/espana/223426833_850215.html)

El gobierno no supo tomar medidas eficaces contra esta crisis, añadiéndose además que los conflictos laborales iban más allá de la simple coyuntura económica. No solo reclamaban medidas laborales, como la jornada laboral de 40 horas, la Seguridad Social a cargo de la empresa o el 100% en caso de enfermedad, accidente, jubilación o paro, sino que se exigían libertades básicas (de reunión, de expresión) y amnistía política y sindical como camino para lograr estos objetivos.

La oposición, que tras décadas de franquismo estaba consiguiendo resurgir de manera eficaz desgastando el régimen, decidió unirse. Impulsada por el PCE, el 29 de julio de 1974 se anunció la creación de la Junta Democrática de España. Formada por el PCE, CCOO, PSP (Partido Socialista Popular de Tierno Galván), además de por personalidades independientes como Rafael Calvo, Seré, Antonio García Trevijano y José Vidal-Beneyto (que también participó en el *Contubernio* de Múnich). Más tarde se incorporarían el Partido Carlista, Bandera Roja y el PCE(i), con su nueva denominación de Partido del Trabajo de España (PTE).²⁰⁴

Abogaban, en su “declaración al pueblo español”, por la “inmediata democracia” siendo el único criterio posible para la reconciliación nacional. El régimen franquista se derrumbaba, siendo necesarias “organizaciones democráticas, unos líderes conocidos de la opinión, unos cuadros políticos y sindicales, y un programa de acción para ese período de tránsito” para ofrecer una alternativa democrática real. Esta alternativa se ofrecía gracias a la “formalización de la unidad democrática, como proceso abierto desde más de un año” que desembocaba en la Junta Democrática, siendo la encargada “vigilar, coordinar, impulsar, promover y garantizar el proceso constituyente de la democracia política en España.”²⁰⁵

Para este proceso se propugnaban doce puntos clave, entre los cuales destacan la formación de un Gobierno Provisional, restablecimiento de todas las libertades y derechos (libertad sindical, legalización de partidos políticos, derecho de reunión, de huelga...), amnistía, un referéndum para elegir la forma de Estado, la separación iglesia y Estado y la integración en Europa (reflejo de la evolución del PCE hacia el eurocomunismo)²⁰⁶. En su octavo punto reclamaban:

²⁰⁴ NISTAL GONZÁLEZ, Fernando: *El papel del Partido Comunista de España en la Transición*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 146-149.

²⁰⁵ Junta Democrática de España: “Declaración al pueblo español”, *Mundo Obrero*, 31 de julio de 1974, nº14. Recuperado de internet

(https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1003586951)

²⁰⁶ La Política de Reconciliación Nacional del PCE fue evolucionando, apostando por nuevos postulados a raíz de la coyuntura política internacional, siendo uno de ellos el eurocomunismo. Sobre el PCE, esta evolución y la influencia internacional MOLINERO, Carme e YSÀS, Pere (eds.): *Las izquierdas en tiempos de transición*, Universidad de València, Valencia, 2016; *De la hegemonía a la autodestrucción. El Partido Comunista de España (1956-1982)*, Crítica, Barcelona, 2017, pp. 132-139; BUENO, Manuel, GARCÍA, Carmen e HINOJOSA, José (coord.): *Historia del PCE. I Congreso, 1920-1977*, Volumen I, FIM, 2007, pp. 101-112; SÁNCHEZ MILLAS, María del Pilar: «Eurocomunismo. ¿estrategia conjunta o coincidente mecanismo para tres consolidaciones internas diferentes?», en BUENO, Manuel, GARCÍA, Carmen e HINOJOSA, José (coord.): *Historia del PCE. I Congreso, 1920-1977*, Volumen II, FIM, 2007, pp. 385-

“el reconocimiento, bajo la unidad del Estado español, de la personalidad política de los pueblos catalán, vasco, gallego, y de las comunidades regionales, que lo decidan democráticamente.”²⁰⁷

Cabe destacar que no se propugnaba, como si había hecho anteriormente el PCE, el derecho de autodeterminación, sino que en este momento había habido una evolución en la que se defendía la unidad del Estado, compatible con el reconocimiento de la diversidad. Es de recibo recalcar también el uso del término *pueblo* para Cataluña, País Vasco y Galicia, optando por *comunidades regionales* para las demás. Analizado en el núcleo de nuestra investigación, aunque finalmente se generalizase el proceso autonómico, la distinción de estos tres territorios era unánime.

Un año después, el 11 de junio de 1975 se creó, a iniciativa del PSOE, la Plataforma de Convergencia Democrática, donde convergieron grupos democristianos, socialdemócratas y algún partido a la izquierda del PCE.²⁰⁸ Las exigencias de su manifiesto eran prácticamente iguales a las de la Junta (reivindicación de democracia, libertades sindicales, de reunión, manifestación, amnistía...), aunque presentaba una diferencia clave, resultado de la influencia de los partidos nacionalistas.

“La Plataforma de Convergencia Democrática consciente de la existencia de nacionalidades y regiones con personalidad étnica, histórica o cultural propia en el seno del Estado Español, reconoce el derecho de autodeterminación de las mismas y la formación de órganos de autogobierno en las nacionalidades del Estado desde el momento de la ruptura democrática y propugna una estructura federal en la Constitución del Estado Español.”

Destaca esta alusión al derecho de autodeterminación, que, como veremos, se perderá al año siguiente. No mencionaban tampoco el establecimiento de un gobierno provisional, pero sí la búsqueda del “restablecimiento y consolidación de la soberanía popular mediante la indispensable ruptura con el régimen actual y la apertura de un proceso constituyente.”²⁰⁹

398. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Jesús: *Teoría y práctica democrática en el PCE (1956-1982)*, FIM, Madrid, 2004, pp. 195-264.

²⁰⁷ Junta Democrática de España: “Declaración al pueblo español”, *Mundo Obrero*, 31 de julio de 1974, nº14. Recuperado de internet (https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1003586951)

²⁰⁸ Consejo Consultivo Vasco (Partido Nacionalista Vasco, Acción Vasca, Comité Central Socialista de Euskadi, CNT de Euskadi, Solidaridad de Trabajadores Vascos, UGT de Euskadi), Izquierda Democrática, Movimiento Comunista de España, Organización Revolucionaria de Trabajadores, Partido Carlista, Partido Gallego Social-Demócrata, Partido Socialista Obrero Español, Reagrupament Socialista i Democràtic de Catalunya, Unió Democràtica del País Valencià, Unión General de Trabajadores, Unión Social-Demócrata Española.

²⁰⁹ “Manifiesto de la Plataforma de Convergencia Democrática”, *El Socialista*, nº44, segunda quincena de julio de 1975.

Ambas plataformas se posicionaban a favor de la ruptura democrática, siempre como un proceso pacífico que permitiese superar y evitar una nueva guerra civil. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos hará que se cambie de estrategia, evolucionando hacia la ruptura pactada, y, finalmente, a un proceso de complejas reformas que caracterizaron la Transición.

En septiembre de ese mismo año, el PCE aprobaba la declaración programática del partido poniendo en marcha su estrategia de Acción Democrática Nacional, sinónimo de Huelga Nacional, como la vía para tránsito inminente a la democracia.²¹⁰ Un mes después se convocarían las Jornadas de Acción Democrática nacional en las que se animaba al pueblo a realizar acciones de reconciliación nacional.

“Estas acciones de masas –huelgas, boicots, sentadas, manifestaciones...– «de carácter pacífico, interclasista y solidario», que tendrían en Comisiones Obreras su elemento de vanguardia, estaban destinadas a provocar el derrocamiento del régimen de Franco y dar lugar al Gobierno provisional, como había propugnado la Junta en su proclama inicial de 1974. Sin embargo, la propuesta de Acción Democrática Nacional no tuvo el éxito esperado y el paso de la dictadura a la democracia se produciría finalmente tras un complejo proceso de reformas, evidenciando el fracaso de esta estrategia. Y es que, tras la muerte de Franco, no se produjo ningún acto de protesta masivo contra el Régimen, sino que la inquietud y el silencio, como atestiguan algunos de sus protagonistas, dominaron la situación, reinstaurando en muchos ambientes el recuerdo del pasado traumático de la guerra.”²¹¹

En efecto, tras la muerte del dictador la represión continuó, el Gobierno de Arias Navarro no mostraba ninguna evolución (más bien se veía como una involución) y no perdió el control del orden público, siendo esta represión esencial para que los grupos opositores se mantuviesen en la clandestinidad hasta que la reforma estuviese encarrilada. No obstante, aunque no lograsen derribar la dictadura, la movilización de la oposición antifranquista hizo imposible el plan continuista que el régimen estaba llevando a cabo.

El fracaso del llamamiento del PCE a la huelga evidenció que no había un apoyo popular masivo a la ruptura, lo que unido a la fuerte capacidad represiva del Estado propició que, a mediados de 1976, la ruptura se reconvirtiese en ruptura democrática pactada.

Ante estos acontecimientos, y el temor a la radicalización del movimiento obrero, el PCE reorientó totalmente su estrategia de movilización de masas, favoreciendo la política de pactos y de consensos, apostando por posiciones negociadoras y pactistas con los

²¹⁰ «Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España», Comisión Central de Propaganda del PCE, Madrid, 1977.

²¹¹ Víctor APARICIO: *La izquierda y la violencia política en la Transición española. Discursos y prácticas (1975-1982)*. Capítulo 4. Tesis Doctoral en depósito. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, 2021.

elementos reformistas del régimen. Buscaba así mantener su hegemonía y evitar que grupos como el PSOE se situasen en posiciones más ventajosas.²¹² Como hemos apuntado al principio de esta introducción, al régimen le interesó tener cerca al PSOE, por lo que mantuvo con los socialistas una política de *tolerancia represiva*, mientras se reprimía mucho más al PCE y las organizaciones de izquierda.²¹³

En este contexto nació Coordinación Democrática, más conocida por los medios periodísticos como Platajunta²¹⁴. Las negociaciones entre ambas se habían iniciado desde el nacimiento de la Plataforma de Convergencia, y en octubre de 1975, en el marco de la Acción Democrática Nacional emitieron una declaración en la que manifestaban la voluntad de emprender acciones conjuntas para lograr la ruptura democrática. Sin embargo, por diferentes desavenencias no se unieron hasta el 26 de marzo de 1976, presentándose públicamente el día 29.²¹⁵ A diferencia de sus anteriores organizaciones, se decidió que únicamente tendrían derecho a decisión los partidos políticos, siendo consultivos los demás sectores sociales integrados.

En su declaración pública “a los pueblos de España” desaparecía la alusión a la necesidad de un gobierno provisional, aunque aún se continuaba hablando de “la realización de la ruptura”, aunque ya se añadía “o de la alternativa democrática mediante la apertura de un periodo constituyente” para lograr los objetivos propugnados. A pesar de la palabra

²¹² GALLEGO, Ferrán: *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Crítica, Barcelona, 2008; ANDRADE BLANCO, Juan Antonio: *El PCE y el PSOE en (la) transición. La evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*, Siglo XXI, Madrid, 2012, pp. 61-65. MOLINERO, Carme e YSÀS, Pere: *Els anys del PSUC. El partit de l'antifranquisme (1956-1981)*, L'avenc, Barcelona, 2010, p. 190.

²¹³ Alfonso Osorio recordaba las instrucciones dadas por Martín Villa sobre el comportamiento que se debía tener con los partidos políticos. “A los grupos políticos que no han actuado en el sistema, pero que no están plenamente prohibidos”, es decir la oposición moderada, incluido el PSOE y UGT, su actuación pública debería producirse al amparo de la ley. “En lo que se refiere al Partido Comunista de España, no se tolerará bajo ningún pretexto su actuación pública, ni la del PSUC, ni la de cualquier otro Partido Comunista regional. Esta activa y enérgica intolerancia abarcará al Partido Comunista español y a sus partidos sucursales, tanto en el aspecto institucional como en lo que se refiere a la actuación pública de personas cuya filiación sea notoria”. Alfonso OSORIO: *Trayectoria política...* p.206. Como muestra de ejemplo, mientras que se detuvo a Marcelino Camacho, dirigente de CCOO y miembro del PCE, García Trevijano, Javier Álvarez Dorronsoro (MC) y Nazario Aguado (PTE) tras la formación de Coordinación democrática, se dejó libres a Raúl Morodo (PSP) y a Javier Solana (PSOE). CAMACHO, Marcelino: *Confieso que he luchado. Memorias*, Temas de Hoy, Madrid, 1990, p. 394; JULIÁ, Santos: *Transición. Historia de una política española (1937-2017)*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017, p. 362.

²¹⁴ Suponía la disolución de la JD y la PCD y la constitución simultánea de un solo órgano de la oposición. Los firmantes de la primera declaración pública fueron: CCOO, Grupo Independiente Movimiento Comunista, Partido Carlista, Partido Demócrata Popular, Izquierda Democrática, Partido Social Demócrata, PSOE, Partido Socialista Popular, Partido del Trabajo de España, UGT, PCE, Unión Social Demócrata Española.

²¹⁵ Sobre estas negociaciones cfr. Gustavo MUÑOZ: “Una derrota dulce: el intento de la oposición antifranquista de lograr su unidad y la ruptura democrática” *Gerónimo de Uztariz*, 23-24 (2008) pp. 103-121 Al respecto de las desavenencias, menciona que una de ellas fue “si proponer un estado federal (y por consiguiente una estructura unitaria antifranquista) y aceptar el derecho de autodeterminación como proponía la Plataforma o presentar un planteamiento más centralista, como el propuesto por la Junta, para lograr el apoyo de las fuerzas democráticas que no estuvieran de acuerdo con el carácter federal del futuro Estado.” Pie nº 9 de pág. 106

ruptura, su táctica comenzó a ser de una ruptura negociada, sobre todo a raíz del nombramiento de Suárez.

Entre sus objetivos se repetía la reclamación de la amnistía, el restablecimiento de los derechos y libertades, especialmente la de “todos los Partidos Políticos, sin exclusión alguna.” En relación con nuestro objeto de estudio, la PCD abandonaba la defensa del derecho de autodeterminación, abogando la Platajunta por:

“El pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y de las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado Español.”²¹⁶

Al igual que en las anteriores declaraciones, se animaba a todo miembro de la oposición a unirse a la plataforma, acelerándose las negociaciones con los organismos unitarios de las nacionalidades. Tras diversas reuniones previas, el 23 de octubre en Madrid nació la Plataforma de Organizaciones Democráticas (POD), que reunía a la Coordinadora Democrática (CoD), Assamblea de Catalunya, la Taboa Democrática de Galicia, la Taula de Forces Politiques y Sindicals del País Valenciá, la Assamblea Democratiques de les Illes (Balears) y la Coordinadora de Fuerzas Democráticas de Canarias.

En su programa político se reivindicaba un gobierno de amplio consenso democrático que permitiese la apertura de un proceso constituyente, elecciones generales libres, reconocimiento del ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales (reunión, expresión...), amnistía, un programa económico que pudiese hacer frente a la crisis y convocatoria de una Asamblea Constituyente. En su punto sexto exigían el

“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 proceso constituyente del Estado restableciendo provisionalmente para los casos más específicos de Catalunya, Euskadi y Galicia, los principios e instituciones configurados en sus Estatutos, aprobados o plebiscitados y formando sus respectivos gobiernos de autonomía con las funciones que en su territorio les confieren dichos Estatutos.”²¹⁷

²¹⁶ Coordinación Democrática: “A los pueblos de España”, *El Correo del Pueblo*, nº36, 3 de abril de 1976. Recuperado de internet (<https://s3.eu-west-3.amazonaws.com/webpte/Hemeroteca/El+Correo+del+Pueblo/El+Correo+del+Pueblo+AñoII+NUM+36+3-abr-76.pdf>)

²¹⁷ Plataforma de Organismos Unitarios: “Programa Político”, *El Correo del Pueblo*, nº64, 26 de octubre de 1976. Recuperado de internet (<https://s3.eu-west-3.amazonaws.com/webpte/Hemeroteca/El+Correo+del+Pueblo/El+Correo+del+Pueblo+A%C3%B1oII+N%C3%9AM+64+26-Oct-76.pdf>)

Es la primera vez que la oposición reclamaba de una manera tan precisa qué significaba ese reconocimiento de las nacionalidades anteriormente propugnado. En este momento se abogaba claramente por reconocer como legítimos los Estatutos de Autonomía de la II República, así como los referéndums. Además, solicitaba la restauración de sus instituciones, correspondiendo a la Generalitat en el caso catalán y al Gobierno Vasco en el caso de Euskadi. Esta solicitud será atendida, y el 29 de septiembre de 1977, Adolfo Suárez daba luz verde al restablecimiento de la Generalitat, cuestión que analizaremos más adelante. En el caso de Euskadi, no se restableció el Gobierno Vasco, sino que se nombró un Consejo General Vasco, cuya formación también analizaremos en la última parte de este apartado.

Se decidió también acordar una nueva reunión para hacer una propuesta concreta de negociación con el Gobierno tras la presentación del nuevo programa democrático (la LRP). Se reuniría la Comisión Permanente de la POD formada por dos miembros de cada organismo unitario, menos CoD que contaba con doce (cinco perteneciesen al PSE, dos al MC, dos eran del grupo de Trevijano, uno de la Asamblea de Intelectuales de Cataluña y otro de Convergencia Socialista de Cataluña). En total debían ser veintidós miembros, pero el representante de Demócratas Independientes de CoD se negó a acudir por disconformidad con la elección de esta Comisión.²¹⁸ Tampoco estaban representadas las fuerzas políticas vascas, por no pertenecer a ningún organismo unitario, ni el Consell Catalán ni el Consello Galego por no desear formar parte de la misma.²¹⁹

Este encuentro tuvo lugar el día 4 de noviembre en Gran Canaria, y tras ratificar lo decidido con sus organismos, el 18 de noviembre emitió un comunicado en el que exponían su rechazo y el inicio de una campaña activa de abstención a todo referéndum convocado si no se cumplían siete condiciones básicas. Dichas condiciones eran legalización de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales sin exclusión, amnistía, reconocimiento de todos los derechos y libertades básicas, derogación del decreto-ley antiterrorista y supresión del TOP, igualdad de oportunidades para todos los partidos y organizaciones sindicales en el acceso a los medios de comunicación, supresión del Movimiento, participación de todas las fuerzas políticas en el control del referéndum.

²¹⁸ Las discrepancias dentro de la CD se habían manifestado anteriormente. Aunque la CD había emitido un comunicado el 17 de septiembre muy crítico con la reforma emprendida por Arias, esta era la postura dominante en el PCE, los independientes y los grupos de extrema izquierda. Tanto ID como el PSP había sido mucho más moderados en sus posiciones, al igual que el PSOE, aunque todos mantenían la convicción de la necesidad de unificación. Las contradicciones entre los grupos se acentuaron y, de hecho, un mes antes, el 25 de septiembre PSOE y UGT abandonaron una reunión de la CD por su disconformidad con la intervención de Antonio García Trevijano, independiente, aunque todos emitieran comunicados para aclarar que las discrepancias no suponían el abandono de la CD. Ante la elección de la Comisión Permanente de la CD mostraron su disconformidad PSOE, PSP e ID, además de considerar que la CD estaba dominada por partidos de menor importancia. El PCE, para evitar la salida del sector socialista y demócratacristiano decidió que los cuatro partidos más importantes (PCE, PSP, ID y PSOE) se reunirían antes de los encuentros de CD para poner en común posturas. En la siguiente reunión estudiaron las objeciones de estos partidos, elaborando un nuevo documento que solo fue rechazado por ID. Gustavo MUÑOZ: “Una derrota...”.

²¹⁹ “Reunión de la Plataforma de Organismos Democráticos”, *Europa Press*, 4 de noviembre de 1976. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-4108>)

La Plataforma se definía como la “más amplia alianza de fuerzas políticas jamás conseguida en torno a un programa para el restablecimiento pleno de la democracia en España”. Esta democracia suponía el reconocimiento de las mismas siete condiciones que había establecido para apoyar el referéndum, añadiendo la puesta en marcha de un Gobierno de amplio consenso que garantizase dichos requisitos, además de garantizar una elecciones a Cortes Constituyentes para decidir sobre la forma de Estado y de Gobierno, y el reconocimiento de los derechos de las nacionalidades.²²⁰

A pesar de la llamada al boicot, la voluntad negociadora de socialistas y comunistas favoreció la realización de una cumbre, el 27 de noviembre, entre la POD y el sector más moderado de la reforma: las fuerzas políticas liberales, los democristianos que no pertenecían al POD, la federación socialdemócrata, y el partido popular, este último y según su testimonio como mero observador.²²¹ En este encuentro fijaron las condiciones mínimas para la negociación con el Gobierno y considerar legítimo tanto el referéndum como las siguientes elecciones. Las reclamas eran las mismas que habían hecho anteriormente (legalización de partidos y sindicatos, libertades y derechos básicos, disolución del Movimiento, amnistía, utilización equitativa de los medios de comunicación que estaban siendo monopolizados por el Gobierno, negociación normas de procedimiento para ambas consultas) y en el último punto establecían el:

“Reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente todos los países y regiones integrantes del Estado español y de que los órganos de control de los procesos electorales se refieran también a cada uno de sus ámbitos territoriales.”²²²

Es notable cómo, a diferencia de las demás reclamaciones que como hemos visto no difieren sustancialmente de unos comunicados a otros, en el caso de los nacionalidades y regiones (término más utilizado y que acabaría en la Constitución) el lenguaje varía, siendo sustancial en este último comunicado, cuando se deja de lado el término nacionalidades, pero se usa países. Es innegable, como hemos demostrado en esta introducción, que tanto para la oposición como para los intelectuales que van evolucionando dentro del régimen la cuestión nacional era un elemento indispensable a solucionar, estando siempre presente. Esta diversidad en el lenguaje nos da un aviso de cómo las discrepancias semánticas se trasladarían al debate constitucional, y aunque extensamente criticado desde la derecha (parte de UCD, pero sobre todo AP) la fórmula de *nacionalidades* y *regiones* no era nueva en 1978, habiendo sido ampliamente

²²⁰ Comunicado de la Plataforma de Organismos Unitarios, *El Correo del Pueblo*, nº69, 23 de noviembre de 1976. Recuperado de internet (<https://s3.eu-west-3.amazonaws.com/webpte/Hemeroteca/El+Correo+del+Pueblo/El+Correo+del+Pueblo+A%C3%B1oII+N%C3%9AM+69+23-nov-76.pdf>)

²²¹ S.a: “La oposición democrática expone sus condiciones para negociar con el Gobierno”, *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/11/28/pagina-5/33635203/pdf.html>)

²²² S.a: “La oposición fija sus condiciones para una consulta democrática”, *El País*, 28 de noviembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/11/28/espana/217983610_850215.html)

reclamada anteriormente. Tras el fin de esta reunión se comunicó a la prensa una próxima reunión en la que

“«podría abordarse» la constitución de una comisión negociadora. «Ahí va a estar el problema», comentó uno de los asistentes, con posterioridad a la reunión.”²²³

En efecto, tal y como destacaba este asistente, al formarse la comisión y actuar esta de manera autónoma, la POD quedaba sin utilidad, además de que los negociadores eran miembros de los sectores que más críticos habían sido con la estrategia de esta plataforma. Asimismo, suponía la aceptación de iniciar negociaciones sin las garantías que llevaban reclamando desde el principio, lo que generó muchas críticas desde los sectores de extrema izquierda.²²⁴

La reunión se celebró el día 1 de diciembre de 1976, eligiéndose una comisión negociadora de diez miembros representantes de las diferentes facciones de la oposición. Durante la semana siguiente se fueron eligiendo los nombres, estando formada la comisión por dos representantes de los grupos socialistas (Tierno Galván por el PSP y Felipe González por el PSOE), Joaquín Satrustegui del grupo liberal, Francisco Fernández Ordoñez en representación de los socialdemócratas, Antón Canyellas por los democristianos, Simón Sánchez Montero por el PCE, Jordi Pujol en representación de Cataluña, Julio Jauregui del País Vasco y Valentín Andrade de Galicia.²²⁵ Las fuerzas sindicales estaban invitadas a participar en la comisión, pero lo declinaron, aunque insistieron en la necesidad de que los problemas sindicales estuvieran presentes en la negociación. En relación al PCE, Santiago Carrillo era miembro titular de la comisión, pero dada su situación ilegal le tuvo que sustituir Sánchez Montero, hasta su detención, precisamente junto a Carrillo el día 22 de diciembre.²²⁶

El Gobierno expresó su voluntad de no reunirse con la Comisión hasta después de celebrar el referéndum, además de que prefería una comisión menos numerosa, y se preveían problemas para reunirse con la comisión completa, fundamentalmente debido a la presencia en ella de un miembro del Partido Comunista. La Comisión adelantó que uno de los puntos que no podía ser negociado eran “los estatutos de autonomía para las nacionalidades, según le comunicó el propio presidente Suárez al Equipo Democristiano

²²³ *Ibid.* Con comillas en el original.

²²⁴ S.a: “La Plataforma de Organismos Democráticos mantendrá su programa de "nueve puntos" Los grupos de la extrema izquierda niegan la representatividad de la Comisión Negociadora”, *La Vanguardia*, 13 de enero de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/01/13/pagina-9/33636605/pdf.html>)

²²⁵ S.a: “La oposición democrática elige la comisión que negociará con el Gobierno”, *La Vanguardia*, 2 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/12/02/pagina-5/33636391/pdf.html>)

S.a: “El Gobierno preferiría negociar directamente con el P.S.O.E. y el Equipo Democristiano”, *La Vanguardia*, 8 de diciembre de 1976. Recuperado de internet.

²²⁶ S.a: “La comisión de "los nueve" decidirá hoy quién negociará con Suárez”, *El País*, 4 de enero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/01/04/espana/221180430_850215.html)

Español.”²²⁷ No debemos interpretar con esto que Suárez no iba a tener en cuenta el hecho regional, simplemente las negociaciones no se planteaban en el contexto de la comisión, sino que se dejarían en manos del presidente y los representantes específicos de estos territorios.

Aunque no se reuniría con toda la comisión hasta enero, el día 23 de diciembre, Suárez recibió a Tierno Galván y a Jordi Pujol, quienes resaltaron como tema principal de la entrevista la ley electoral y el hecho regional, aunque no se llegó a ningún acuerdo o propuesta específica. Los representantes de la oposición salieron con una buena impresión de la reunión, considerando que el presidente se había mostrado muy deseoso de negociar. Debieron hablar de la legalización del PCE, y de la reciente detención de Carrillo, asegurando que la misma no había entorpecido las relaciones entre el presidente y la oposición, manifestando Suárez que deseaba que el problema se solucionase lo antes y mejor posible. Sobre la legalización de este partido hablaron, aunque ni Pujol ni Tierno dieron detalles al respecto y se limitaron a decir que Suárez les había manifestado la voluntad de querer legalizar todos los partidos democráticos, salvando así la cuestión.²²⁸

El día 28 de diciembre se reunió la Comisión casi al completo (Felipe González no había acudido al anterior encuentro por encontrarse en el Congreso del PSOE) y José Sandoval acudía como observador del PCE, girando la reunión en torno a la detención de Carrillo. La comisión decidió que hasta que esto no quedase resuelto, las negociaciones quedarían congeladas. En relación a la presencia o no del PCE en los encuentros con Suárez (recordemos que se había negado a recibir al representante comunista), los comunistas se mostraron bastante pragmáticos, no deseaban obstaculizar las negociaciones por lo que las mismas no iban a depender de su presencia. Los demás miembros de la Comisión consideraban que el Gobierno no iba a plantear esto de manera maximalista y dogmática, por lo que confiaban en su flexibilidad y sentido común, aunque eso sí, lo primero debía ser ver qué pasaba con la detención de Carrillo.²²⁹

Respecto a los siete puntos que quería negociar la comisión, no había problema con seis de ellos: una amnistía conveniente al país, la desmantelación del Movimiento, el acceso a los medios de comunicación, el control de las elecciones, la neutralidad del Gobierno y la creación de órganos para las regiones y nacionalidades del Estado español (que serían producto de una negociación específica con los representantes de Euskadi, Galicia y Cataluña). El conflicto se encontraba en relación a la legalización de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales, es decir, la legalización del PCE. Este fue el tema

²²⁷ S.a: “Oposición democrática: aún no está decidida la comisión negociadora con el Gobierno. El tema de las autonomías, uno de los principales escollos de la probable reunión”, *La Vanguardia*, 5 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/12/05/pagina-10/33627388/pdf.html?search=comisi%C3%B3n%20fuerzas%20sindicales>)

²²⁸ S.a: “El presidente Suárez recibió a los señores Tierno y Pujol”, *La Vanguardia*, 24 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/12/24/pagina-3/33632863/pdf.html?search=comisi%C3%B3n%20su%C3%A1rez>)

²²⁹ S.a: “La comisión de “los nueve” decidirá hoy quién negociará con Suárez”, *El País*, 4 de enero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/01/04/espana/221180430_850215.html)

central de las negociaciones durante los siguientes meses.²³⁰ En relación con el tema que nos ocupa en esta investigación, vemos cómo en un principio no creó mayor polémica el reconocimiento de las nacionalidades y regiones y la dotación de órganos específicos (que serían los órganos preautonómicos). El debate se centraría durante el iter constituyente, cuando llegó la hora de decidir hasta qué punto se otorgaba la autonomía y si debía haber diferencias o no entre los regímenes autonómicos.

Finalmente, el día 4 de enero la comisión se reunió, por primera vez, al completo, Santiago Carrillo incluido, y tras cuatro horas de reunión salieron todos con impresiones muy positivas. Decidieron crear varias comisiones para tratar los diferentes puntos a negociar como solución al problema de la presencia comunista en el diálogo con el Gobierno. El representante comunista podía participar en cualquiera de las subcomisiones, pero no tendría por qué reunirse con el presidente, siendo algunos de los otros miembros de la subcomisión quienes lo harían.

La primera subcomisión elegida corría a cargo de Antón Canyelles, Felipe González, Julio Jáuregui y Joaquín Satrustegui, encargada de negociar los problemas relativos a la amnistía y al reconocimiento de los partidos políticos. El comunicado de la comisión informaba que en un breve plazo de tiempo se designaría otra subcomisión para negociar la ley electoral, a cuyo efecto habían designado una ponencia técnica con el objetivo de unificar los criterios de las fuerzas políticas representadas en la comisión. Se informaba que este sería el procedimiento seguido para la negociación de los restantes puntos.²³¹

El 11 de enero la subcomisión de amnistía y partidos políticos se reunió con Suárez durante cerca de tres horas. Los cuatro interlocutores calificaron la entrevista como muy cordial y muy positiva. En el comunicado emitido, informaban haber expuesto con detenimiento los criterios de la comisión respecto al tema de la reunión, habiéndoles expuesto el presidente los problemas implícitos, que estaban siendo estudiados por el Gobierno y que serían tenidas en cuenta sus ideas. Los representantes de la oposición manifestaron su confianza en la palabra del presidente.²³² Carrillo, que había sido nombrado portavoz de la comisión negociadora de la oposición, manifestó que todos sus miembros habían considerado satisfactorio el resultado de la negociación. En relación

²³⁰ S.a: “Ayer se reunió la comisión negociadora. Tierno y Pujol informaron que el presidente Suárez no recibirá a ningún miembro del Partido Comunista”, *La Vanguardia*, 28 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/12/29/pagina-3/33633541/pdf.html>)

²³¹ S.a: “La primera comisión que negociará con el presidente Suárez la componen: Canyelles, González, Jáuregui y Satrustegui. A la reunión de “los nueve” asistió Santiago Carrillo que llevaba escolta y fue increpado por algunas personas”, *El Diario Vasco*, 5 de enero de 1977. Recuperado de internet (file:///C:/Users/Usuario/Downloads/178866_1977_1_5_13002.pdf)

S.a: “La creación de varias comisiones, solución al problema de la presencia comunista en el diálogo con el Gobierno”, *La Vanguardia*, 5 de enero de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/01/05/pagina-3/33635247/pdf.html>)

²³² S.a: “Entrevista con la <<comisión de los cuatro>>”, *El Diario Vasco*, 12 de enero de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAZokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

S.a: “Clima de optimismo en la <<Comisión de los cuatro>>”, *La Vanguardia*, 12 de enero de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/01/12/pagina-3/33636543/pdf.html>)

con la legalización del PCE solo contestó que todos habían juzgado como positivos esos primeros pasos de la negociación.²³³

A mediados de mes se añadió un representante sindical de la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS) en las que estaban integradas UGT, CCOO y USO, pasando a ser, de nuevo, la Comisión de los 10, se trataba de un representante alternante de las tres principales centrales sindicales.

El 24 de enero, Suárez se reunió con los seis miembros de la comisión encargados de negociar la ley electoral (Canyellas, Fernández Ordóñez, González, Morodo en sustitución de Tierno Galván, Paz Andrade y Pujol). Las circunstancias eran excepcionales, ya que era la semana negra de la Transición por lo que no se pudo avanzar mucho. Sin embargo, sí que se realizó un documento conjunto de “llamamiento a la serenidad y a la responsabilidad cívica.”²³⁴

La última reunión entre Suárez y la comisión sería el 14 de febrero, el objetivo era hablar de la ley electoral. Tras reunirse durante cerca de tres horas con los seis miembros de la comisión encargados de este asunto, el presidente se reunió con Canyellas y Pujol para tratar con ellos temas exclusivos de la región catalana. En relación con la ley electoral, los comisionados consideraban que en el proyecto de ley electoral previsto por el Gobierno se habían tenido en cuenta sus propuestas, y le entregaron al presidente su propio proyecto de ley con el cual, según manifestaron, Suárez coincidía en gran parte del contenido. No obstante, quedaban pendientes temas que serían abordados en los siguientes días a nivel técnico.²³⁵

El 24 de febrero fue legalizado el PSOE histórico, lo que molestó profundamente al sector renovado del partido que decidió abandonar las negociaciones con la comisión. Enrique Múgica fue muy crítico con el Gobierno, considerando que no tenía tanto sentido común como creían y que había habido diálogo, pero no negociación. La Comisión negociadora lamentó profundamente la marcha de los socialistas y pidió que reconsiderase su actitud. Emitieron un comunicado muy duro contra el Gobierno en el que protestaron por la legalización del PSOE (h).

Le recordaba además al Gobierno que uno de los primeros puntos a negociar había sido en relación con la legalización de todos los partidos políticos, criticando la decisión de

²³³ S.a: “Negociación satisfactoria con el Gobierno”, *El País*, 13 de enero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/01/13/espana/221958003_850215.html)

²³⁴ S.a: “Llamamiento a la serenidad y a la responsabilidad cívica. Documento conjunto tras la entrevista entre el presidente del Gobierno y la comisión negociadora de la oposición”, *La Vanguardia*, 25 de enero de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/01/25/pagina-13/33629305/pdf.html>)

S.a: “El jefe del Gobierno y la Oposición hacen un llamamiento a la serenidad”, *El País*, 25 de enero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/01/25/espana/222994808_850215.html)

²³⁵ S.a: “El presidente Suárez dialogó durante tres horas con la comisión de la oposición”, *El Diario Vasco*, 15 de febrero de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es#>)

dejar en mano del Tribunal Supremo la legalización del PCE. Consideraba que la ilegalidad de estos partidos prácticamente en vísperas de las elecciones ponía en entredicho la sinceridad democrática de todo el proceso electoral, lo que podía llevar a las fuerzas democráticas a reconsiderar su actitud, ya que para que las próximas elecciones pudiesen ser consideradas realmente libres, tenían que estar en ellas todos los partidos reconocidos en los países democráticos.

Manifestaban su preocupación por una puesta en marcha de la amnistía demasiado lenta, y no podía abrirse el período electoral sin la total liquidación de este grave problema. Insistían en la necesidad de la disolución del aparato político del Movimiento Nacional, en la efectiva neutralidad política de la Administración y en el riguroso control de todo el proceso electoral.²³⁶ A pesar de solicitar varias veces audiencia con el presidente, no se volvieron a reunir.

Tras un pequeño parón en la comisión negociadora a finales de enero, por negarse a reunirse cinco de ellos en los locales del PCE por razones de seguridad, el día 3 de febrero organizaron un encuentro en el que se nombró la subcomisión encargada de la disolución del Movimiento Nacional, formada por Tierno Galván, Canyellas, Paz Andrade, Satrustegui y Fernández Ordóñez, la subcomisión encargada de las negociaciones relativas a la libertad sindical, integrada por representantes de las tres sindicales UGT, USO y CCOO., Enrique Tierno Galván y Joaquín Satrustegui.

Dentro de este proceso negociador, lo que interesa destacar aquí es la subcomisión encargada de las nacionalidades, compuesta por Julio Jáuregui, Jordi Pujol, Valentín Paz Andrade, Antón Canyellas, Santiago Carrillo y Felipe González. Manifestaron que ya habían pedido audiencia con Suárez, pero que, de todas formas, en la siguiente reunión con el presidente, que versaría sobre la ley electoral, matizarían la importancia que tenía el hecho de que en las nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y País Vasco) existiesen condiciones legislativas específicas. Además, solicitarían “un grado más alto de intervención política de los partidos de dichas nacionalidades y la posibilidad de que éstos nombrasen «enlaces» representativos entre las nacionalidades y el Gobierno central.”²³⁷

Ese mismo día, la Comisión suscribió, por unanimidad, un documento denominado “nacionalidades y regiones” y cuyas ideas influyeron en el proyecto de redacción de la Constitución. El documento planteaba como necesidad urgente para darle un mínimo de credibilidad al proceso democrático “la descentralización del Estado para adecuarlo a las exigencias que plantean el carácter plurinacional y plurirregional de España” y defendía que las fuerzas representativas de las nacionalidades podrían y debían “realizar una

²³⁶ S.a: “Molestos tras la legalización de los «Históricos» El P.S.O.E(sector renovado) abandona las negociaciones con el Gobierno”, *La Vanguardia*, 25 de febrero de 1977. (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/02/25/pagina-3/33627037/pdf.html>)

²³⁷ S.a: “Se reunió la «Comisión de los Nueve» en locales del P. C. E. y con la asistencia de Carrillo”, *La Vanguardia*, 4 de febrero de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/02/04/pagina-3/33631755/pdf.html>). Con comillas en el original.

negociación paralela y complementaria con el Gobierno, a fin de desarrollar con mayor amplitud y profundidad las exigencias que le son propias.” La Comisión apremiaba al Gobierno a restablecer

“las instituciones emanadas del *consensus* popular en las nacionalidades catalana, gallega y vasca, o la creación inmediata de organismos que garanticen la recuperación o consecución de autonomías, en la confianza de que ello servirá para normalizar la convivencia ciudadana.”

En este sentido, las nacionalidades presentes en la comisión exigían “el pleno restablecimiento de los estatutos de autonomía y la eficacia de las instituciones emanadas de los mismos” y,

“la inmediata creación, entre otros, de mecanismos institucionales tales como la Diputación General de Euskadi, la Xunta de Galicia y la Generalitat de Cataluña, con tradición histórica y arraigo popular, como medios para garantizar el proceso de recuperación plena de las autonomías.”

Valorando la Comisión la importancia del tema, que afectaba a la estructura del futuro Estado democrático, había decidido “continuar los trabajos de discusión en los ámbitos que correspondan, sin perjuicio de plantear al Gobierno las exigencias mínimas que gozan de general consenso.” El documento concluía de la siguiente manera:

“La justicia y la estabilidad democrática pasan por una solución adecuada al grave problema de la construcción de un Estado que asuma la pluralidad nacional y regional de España, que es una realidad histórica que las fuerzas democráticas se comprometen a mantener y defender.”

Sobre esta realidad, no solo plurinacional, sino también plurirregional la Comisión propiciaría

“la realización de contactos y negociaciones con los poderes públicos de las fuerzas políticas y sociales democráticas de otros países y regiones del Estado que deseen abordar su propia problemática, por entender que su realidad así lo exige”

Esforzándose por

“conseguir cauces de expresión representativos de los intereses y aspiraciones de otros países y regiones en los que la problemática

autonómica se haya planteado por fuerzas políticas y sociales de carácter democrático.”²³⁸

La comisión no se volvió a reunir con Suárez, remarcando Satrustegui dos años después que, entre los temas tratados con el presidente, quizás el que no se atendió suficientemente fue el tema de las nacionalidades.²³⁹

En marzo, la comisión negociadora se mostraba muy pesimista y expresaron su malestar por dos motivos. El primero era la tardanza en la publicación de las normas electorales. El segundo, el hecho de que Presidencia no respondiese a la solicitud de una entrevista para tratar sobre la autonomía de las nacionalidades, y estuviese procediendo “a dar pasos unilaterales en ese sentido, sin consultar a la oposición, como la propuesta de establecer Juntas generales en Vizcaya y Guipúzcoa.”²⁴⁰

La comisión se enfrentaba a una tercera cuestión y es que, mientras intentaban que Felipe González volviese a integrarse en la misma, el PSC- Congrés²⁴¹ pedía la dimisión de Pujol.²⁴² Este partido consideraba que no existía “ninguna intención de devolver a Cataluña las instituciones propias” y en consecuencia estimaban “que ningún grupo puede seguir colaborando en una situación que resulta ofensiva para nuestro país.”²⁴³ Ya en ese momento se rumoreaba que Pujol dimitiría, pero

“no tanto por verse obligado a ello sino por cuanto que, por un lado, ya habrá cumplido su misión en relación al tema electoral, y, por otro lado, así se habría convenido entre Josep Tarradellas y Miquel Roca, secretario general adjunto de CDC, en ocasión de la entrevista celebrada por ambos el día primero de marzo en Perpiñán.”²⁴⁴

Finalmente, Pujol dimitiría alegando que ya había terminado su trabajo en ella. Entre los tres objetivos, dos de ellos estaban prácticamente alcanzados (ley electoral y amnistía), y el tercero también estaba cubierto, y era abrir el camino para una negociación directa de

²³⁸ Joaquín SATRUSTEGUI: “Nacionalidades y regiones”, *El País*, 24 de enero de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/01/24/espana/254444433_850215.html)

²³⁹ Joaquín SATRUSTEGUI: “Antecedentes de los estatutos catalán y vasco”, *El País*, 20 de junio de 1979. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1979/06/20/espana/298677606_850215.html)

²⁴⁰ S.a: “La «comisión de los diez», amenazada de muerte”, *Diario16*, 11 de marzo de 1978. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-74644>)

²⁴¹ Formado en noviembre de 1976, donde confluían diversas fuerzas socialistas catalanas, se presentó en las elecciones de 1977 junto a la Federación Catalana del PSOE en la candidatura *Socialistes de Catalunya*. Fue la fuerza más votada en Cataluña. Su primer secretario, Joan Reventós, fue muy activo en el debate constitucional.

²⁴² Alfons QUINTA: “Piden a Pujol que abandone la comisión negociadora”, *El País*, 11 de marzo de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/11/espana/226882813_850215.html)

²⁴³ S.a: “La comisión negociadora, en la encrucijada”, *Pueblo*, 11 de marzo de 1978. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/comision-negociadora-encrucijada--linz%3AR-12376>)

²⁴⁴ Alfons QUINTA: “Piden a Pujol que abandone la comisión negociadora”, *El País*, 11 de marzo de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/11/espana/226882813_850215.html)

Cataluña con el Gobierno.²⁴⁵ Esta dimisión cobraría aún más relevancia posteriormente, con el regreso de Tarradellas a Cataluña.

El presidente de la Generalidad en el exilio basaba su legitimidad en el Estatuto de 1932, según el cual la representación de Cataluña era competencia exclusiva suya. En consecuencia, Pujol no podía negociar con el Gobierno, través de la Comisión y en representación de Cataluña. El político catalán lo rebatió diciendo que hablaba en nombre de un grupo de partidos catalanes y españoles presentes en Cataluña. Como hemos visto, al principio el PSC lo apoyo en un primer momento, pero luego fue criticado hasta finalmente pedirle la dimisión.

La comisión se volvió a reunir en alguna ocasión, no siendo ya tan relevantes dichos encuentros para la investigación. Lo que se ha pretendido recalcar en este recorrido de la organización de la oposición han sido dos cosas principales. En primer lugar, que, aunque Suárez dialogase con la oposición, no podemos concluir que se tratase de una negociación propiamente dicha ya que los interlocutores no estaban al mismo nivel. Sin embargo, sí que fueron escuchadas algunas de sus propuestas. En segundo lugar, ha quedado suficientemente probado cómo siempre estaba presente la cuestión de las nacionalidades y todos los movimientos de oposición. Además, como hemos apuntado anteriormente, la fórmula nacionalidades y regiones era algo nuevo solamente en el ámbito jurídico a la altura de 1978, pero en el lenguaje social estaba totalmente normalizado.

Finalmente, adelantar que en el siguiente apartado analizaremos el proceso por el cual la Generalitat se restableció el 27 de septiembre, mientras que, en el caso del País Vasco, no se restableció el Gobierno Vasco en el exilio, sino que, tras diferentes negociaciones se nombró el Consejo General Vasco el 4 de enero de 1978.

2.3.5 El restablecimiento de la Generalitat

En el preámbulo de la Ley para la Reforma Política se anunciaba la institucionalización de las peculiaridades regionales, lo que supuso uno de los hechos de más trascendencia constitucional. El compromiso de la enunciada institucionalización se concretó en el Decreto Ley 41/1977 del 29 de septiembre que restableció con carácter provisional la Generalitat de Cataluña. Fue un acto simbólico ya que definía a la Generalitat como “una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica” matizándola “dentro de la unidad de España.”

Fue además un acto político ya que abría el proceso de una nueva estructura territorial del Estado Español, focalizándose hacia una descentralización, federalización o regionalización administrativa. En este sentido, el preámbulo señalaba que “la presente

²⁴⁵ Soledad ALVAREZ: “Entrevista: He hecho, si no todo, sí la parte principal de mi trabajo”, *El País*, 17 de marzo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/17/espana/227401230_850215.html)

regulación no significa un privilegio, ni impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos de otras regiones de España.”²⁴⁶

“¡Ciudadans de Catalunya: ja sóc aquí! Ja sóc aquí!”. Esta frase que ha pasado a la historia fue pronunciada por el presidente provisional de la Generalitat, Josep Tarradellas, rodeado de los representantes de la Comisión Permanente de la Asamblea de Parlamentarios, el 23 de octubre de 1977 desde el balcón del Palau de la Generalitat y con la plaza Sant Jaume abarrotada.

La “operación Tarradellas” había sido iniciada hacia un año por Manuel Ortínez, muy amigo del presidente de la Generalitat en el exilio, al que conoció en 1955. Dedicado siempre al mundo empresarial y de las finanzas, con una dilatada trayectoria privada y pública en importantes sectores de la burguesía catalana de la posguerra y en diversos organismos de la Administración franquista, el cargo más importante que ejerció fue el de director del Instituto Español de la Moneda Extranjera de 1965 a 1969, puesto en el que conocería a Alfonso Osorio.

Según el testimonio de este último, Ortínez fue a visitarlo el 3 de noviembre de 1976 para hablarle sobre Cataluña y España. La tesis del economista era que Cataluña y Castilla, aunque parte de un todo y complementarias, eran distintas y todos los intentos de homogeneizarlas política, cultural y lingüísticamente habían fracasado estrepitosamente. España no debía, por tanto, tener un Estado centralista de inspiración francesa, jacobina, sino que la verdadera tradición hispánica había sido el autogobierno en Cataluña, la Generalidad, y no solo en la época de la República. La institución de autogobierno era considerada por los catalanes como la cristalización de su personalidad, lo que no significaba independencia. El plan propuesto era que la Generalitat y la Monarquía se reconociesen, legitimasen y aceptasen mutuamente. La restauración de la autonomía de Cataluña en el marco de la Monarquía debía hacerse de la mano de Tarradellas, permitiendo así cerrar un contencioso histórico.

El ministro de la presidencia aceptó, y tras tantear cada uno de ellos a sus respectivos (a Suárez y a Tarradellas) se reunieron Osorio, Suárez y Ortínez. Este último les comunicó que Tarradellas solo estaba dispuesto a volver si era como presidente de la Generalidad y que quería tener a un interlocutor autorizado por el Gobierno. En un principio, Suárez no estaba muy convencido, ya que veía mejor para el restablecimiento a Jordi Pujol, pero decidió mandar como interlocutor a Andrés Casinello, teniendo coronel y miembro del servicio secreto.

A mediados de noviembre, Tarradellas recibió en su casa en Saint Martin-le-Beau a Casinello y Ortínez. El teniente extrajo una sensación muy positiva de la reunión y definió al presidente en el exilio como un hombre de Estado, como catalán y español que irradiaba dignidad y no buscaba el enfrentamiento sino una convivencia afectiva. No quería pactos con el Gobierno, quería ser él el intermediario y consideraba la restauración de la

²⁴⁶ Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24354>).

Generalidad como la clave para evitar el enfrentamiento entre España y Cataluña. Consideraba al Rey una realidad perdurable y el ejército como una necesidad de entendimiento pacífico. El camino que ofrecía Tarradellas era, tras el referéndum, intercambiar programas, exponer su idea de lo catalán en el marco de lo español, alcanzando un acuerdo con el Gobierno, estando muy dispuesto a negociar todo lo que hiciese falta. Manuel Ortínez redactó una propuesta a Tarradellas, con la que Osorio estuvo totalmente de acuerdo, en la que básicamente se pedía que el presidente acatase la unidad nacional, al rey y manifestase su respeto al Ejército, así como la manera de restablecer la Generalidad.²⁴⁷

Sin embargo, tras el referéndum de la LRP y los resultados, Suárez dejó de lado esta opción, por lo que terminó el año sin un nuevo contacto con Tarradellas. El 18 de febrero el Consejo de ministros aprobó la creación del Consejo General de Cataluña.²⁴⁸ Este hecho nos permite interpretar que a Suárez le interesaba más la negociación con Pujol, pero tras los resultados de las elecciones en Cataluña la coyuntura cambió. UCD esperaba ganar y había confiado el encabezamiento de sus candidaturas al periodista Carlos Sentís y al catedrático antifranquista Manuel Jiménez de Parga. Sin embargo, la primera fuerza en esos comicios fueron los socialistas y comunistas catalanes.²⁴⁹

Sobre estos resultados, y como bien acertaba a decir un editorial de El País, “el modesto éxito del señor Pujol y la derrota del señor Barrera sólo son el indicio de la relativa decadencia de una determinada forma de interpretar el catalanismo” y que la izquierda había “hecho suyo la reivindicación de la autonomía.”²⁵⁰ Esta reivindicación era compartida por todo el espectro político (salvo AP), incluida UCD como demostraría posteriormente al desenterrar la “operación Tarradellas”. Esta reivindicación compartida se concretaba en la restauración de la Generalitat y la vuelta de su presidente, a través del restablecimiento de los principios e instituciones del Estatuto de Autonomía de 1932.

En una jornada calificada de histórica, se reunió por primera desde la guerra civil la Asamblea de Parlamentarios. Se creó una comisión permanente de la Asamblea, presidida por Joan Reventós e integrada por tres representantes de la coalición de los Socialistes de

²⁴⁷ Alfonso OSORIO: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980.

²⁴⁸ Real Decreto 382/1977, de 18 de febrero, por el que se crea el Consejo General de Cataluña y se desarrollan otras propuestas de la Comisión creada para el estudio de su régimen especial, BOE, núm. 65, de 17 de marzo de 1977, pp. 6210 a 6211.

²⁴⁹ La coalición socialista formada por el PSC-Congrés y la Federación Socialista de Cataluña obtuvo el 28,6% de los votos y 15 escaños, seguida del PSUC que obtuvo el 18,3% de los votos y 8 escaños. La candidatura encabezada por Pujol, el PDC obtuvo 11 escaños con el 16,92% de los votos, con un porcentaje prácticamente idéntico UCD (16,92) obtuvo 9 escaños. UCDCC (Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya) obtuvo 2 diputados con el 5,6% de los votos, Esquerra de Catalunya un diputado con el 4,7% de los votos y AP con un ajustadísimo 3,5%, uno también. En el Senado la victoria de Entesa dels Catalans fue arrolladora, con 12 diputados electos (de 16), quedándose Democràcia i Catalunya con 2, UCD con uno y uno para el independiente Lluís María Xirinac. Consulta de resultados electorales, 15 de junio de 1977, Ministerio del interior. Recuperado de internet (Congreso: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html> Senado: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/senado.html?method=buscar&listadoFormaciones=1>)

²⁵⁰ Editorial: “El viaje de Tarradellas”, *El País*, 29 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/29/opinion/236383202_850215.html)

Catalunya, tres del PSUC, tres del Pacte Democràtic, tres de UCD, uno de la Unió del Centre i de la Democràcia Cristiana de Catalunya, uno de la Esquerra de Catalunya y cuatro senadores. Ratificaron su voluntad “de trabajar por la recuperación, en el término más breve posible, de la Generalidad (...) y por el restablecimiento de los principios, e instituciones configuradas en el Estatuto de autonomía de Cataluña de 1932” y por la vuelta de Tarradellas (solo votó en contra López Rodó, de AP). Las reclamaciones de la Asamblea se podrían resumir en *Llibertat, Amnistia y Estatut d’Autonomia*,²⁵¹ reivindicándose el derecho de autonomía para todas las nacionalidades y regiones del Estado español.²⁵² Dos días después, el 27 de junio Tarradellas llegaba a Barajas.

La reacción del Gobierno había sido rápida, tras los resultados electorales, reactivó la “operación Tarradellas,” temiendo que el camino hacia el Estatuto se hiciese a través de la izquierda, lo que suponía que, si la Generalidad se restauraba, el presidente sería Joan Reventós, por lo que preferían a Taradellas, mucho más moderado.

Para poder capitalizar la operación, decidieron darle un particular protagonismo a Carlos Sentís, encargado de ponerse en contacto con el presidente en el exilio, junto con Manuel Ortínez. Tarradellas aceptó y en su primera reunión con Suárez, el día 27 dejó claro que su papel no iba a ser simbólico, exponiendo que no volvería a Cataluña hasta que fuese presidente efectivo de la Generalidad.²⁵³ Suárez le ofreció diversas vías para establecer una fórmula provisional de autonomía (Mancomunidad o Consejo Provisional), pero la negativa le hizo entender que se había sobreestimado la buena voluntad de Tarradellas para lograr un acuerdo y, en consecuencia, se debería ir más lejos de lo que consideraba conveniente para ello. Sin embargo, el hecho de que aceptaba la monarquía sin reservas, la unidad de España y una Generalidad con limitación de poderes tranquilizó al Gobierno.²⁵⁴ Por su parte, Tarradellas manifestó estar satisfecho con la reunión ya que una conversación con Suárez siempre era efectiva.²⁵⁵

²⁵¹ Lema creado por la Asamblea de Cataluña (plataforma de oposición al régimen surgida en 1971), popularizado y extendido a prácticamente toda la sociedad catalana durante la Transición, sobre todo a partir de dos manifestaciones celebradas el 1 y 8 de febrero de 1976, y duramente reprimidas.

²⁵² S.a: “Histórica sesión en el Parlament de Catalunya La Assemblée de Parlamentaris ofrece la presidencia a Tarradellas”, *La Vanguardia*, 26 de junio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/06/26/pagina-5/33764372/pdf.html>)

Alfons QUINTA: “Asamblea de todos los parlamentarios catalanes”, *El País*, 26 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/26/espana/236124001_850215.html)

Enrique SOPEÑA: “Una reunión emocionante y de guante blanco. La asamblea de parlamentarios catalanes, por el restablecimiento de la generalidad”, *Diario de Barcelona*, 26 de junio de 1977. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/asamblea-parlamentarios-catalanes-por-restablecimiento-generalidad--linz%3AR-19202>)

²⁵³ S.a: El Rey recibe hoy al presidente de la Generalitat, *El País*, 28 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/28/portada/236296802_850215.html)

²⁵⁴ Carme MOLINERO y Pere YSAS: *La cuestión catalana. Cataluña en la Transición española*, Crítica, Barcelona, 2014, pp.174-176.

²⁵⁵ S.a: “Tarradellas. en el Palacio de la Moncloa «He sido recibido como presidente de la Generalitat y he venido por iniciativa personal». Hoy se entrevistará con el Rey”, *La Vanguardia*, 28 de junio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/06/28/pagina-3/33727502/pdf.html>)

Al día siguiente se reunió con el Rey, encuentro al que asistieron Carlos Sentís y Santiago Martínez, miembro de la secretaría del Rey. Salió con buena impresión de la reunión, consideraba que el monarca estaba “extraordinariamente informado sobre los problemas de Cataluña,” y aunque no confirmarse nada, la impresión era que intentaba conseguir el reconocimiento legal de la Generalidad por decreto-ley antes de la constitución de las nuevas Cortes. Asimismo, negó que Pujol hubiese interferido en los contactos establecidos por él el otoño anterior.²⁵⁶

La Comisión Permanente de la Asamblea de Parlamentarios apoyó las negociaciones de Tarradellas que desembocaron en un comunicado del Gobierno, el 2 de julio, que daba vía libre a la Generalitat, dentro de la irrenunciable unidad de España. El texto afirmaba que en las conversaciones entre el presidente y el “honorable Josep Tarradellas” se habían abordado “las soluciones posibles para dotar a Cataluña de la necesaria autonomía en el marco de sus instituciones históricas acomodadas al tiempo presente”, aunque el régimen definitivo debía “ser establecido por las Cortes Españolas”, esperando que pudiera ser facilitado “mediante un procedimiento de negociación entre el Gobierno y los representantes elegidos” en Cataluña.

Se había acordado “constituir, en el marco de la vida local, una fórmula transitoria que, apoyada en la legalidad vigente, permita ir avanzando en la solución, desde ahora, de la voluntad de recuperar las instituciones seculares del pueblo catalán,” señalando que la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local posibilitaba “la creación de divisiones territoriales distintas de la provincia, con lo que se puede restablecer la unidad institucional de Cataluña.” Para ello era necesaria “la decisión asociativa de las cuatro provincias catalanas y la voluntad decidida del Gobierno”, señalando que estaba “previsto concluir el texto articulado de la Ley de Bases antes de finalizar el mes de julio.”

La institución representativa de Cataluña “asumiría competencias atribuidas a las diputaciones o al Estado. Ello permitiría restaurar la Generalidad como representación legal y reglamentar el régimen transitorio de la misma.” Siendo lo más relevante en aras a nuestra investigación ya que demuestra la intención previa al inicio del debate constituyente, no solo de ofrecer la autonomía, sino que la misma podía ser diferente según los territorios. El acuerdo terminaba precisando

“que las autonomías deben ofrecerse a todas las regiones españolas sin que las formas concretas de las mismas hayan de ser uniformes pues, en todo caso, han de respetarse las peculiaridades sociológicas e históricas de todos los pueblos españoles, dentro de la irrenunciable unidad de España.”²⁵⁷

²⁵⁶ S.a: Posible reinstauración de la Generalitat mediante decreto-ley, *El País*, 30 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/30/portada/236469604_850215.html)

²⁵⁷ S.a: “«Dentro de la irrenunciable unidad de España» Vía libre a la Generalitat Comunicado oficial de Gobernación”, *La Vanguardia*, 3 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/03/pagina-5/33732468/pdf.html>)

La mención explícita a la restauración de la Generalidad (que fue ampliamente aplaudida, salvo por la extrema derecha) fue uno de los puntos que más costó aceptar al Gobierno, aunque existían también ciertos límites en este acuerdo.²⁵⁸ No se estipulaba ni la forma, ni el tiempo ni el proceso para la restauración de las instituciones históricas, no había ninguna referencia al Estatuto de 1932 y la fórmula transitoria debía apoyarse en la legalidad vigente.²⁵⁹

Empezaron entonces intensas negociaciones para el restablecimiento de la Generalidad entre Gobierno, Tarradellas y la Comisión permanente de la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña que no siempre fueron fáciles ya que había recelos entre estos dos últimos. Tarradellas se consideraba el único legítimo representante de Cataluña, quería manejar la negociación y estar inequívocamente por encima de la Asamblea. Otra discrepancia esencial es que, mientras que el presidente en el exilio buscaba fundamentalmente el restablecimiento de la Generalidad, sin importar el contenido que consideraba se iba a ir ampliando, las fuerzas mayoritarias de la Asamblea buscaban una Generalidad con el máximo de poder posible y forma rápida. Además, para Tarradellas, la Generalidad era una institución secular que no provenía de la República, sino que era anterior.²⁶⁰

El 11 de julio de 1977, la Asamblea eligió una Comisión Negociadora Parlamentaria que debía negociar con el Gobierno junto a Tarradellas, integrada por representantes de las cuatro formaciones políticas más votadas (Josep M. Triginer por el PSOE, Antoni Gutiérrez Díaz por el PSUC, Carles Sentís por UCD y el senador Josep Benet por Entesa dels Catalans, nacionalista) y presidida por Joan Reventós.²⁶¹ Las relaciones entre la Comisión, Tarradellas y Gobierno fueron tensas, haciéndose explícitas en momentos. Ante las desinformaciones, contradicciones y especulaciones, los periodistas catalanes protestaron por la falta de transparencia informativa.²⁶²

Tras intensas negociaciones entre el Gobierno, presidente y la Comisión Permanente de la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña, que no siempre fueron fáciles por las razones ya expuestas, el 30 de julio emitieron un comunicado. Destaca como la prensa interpretó de diferente forma el mismo. Mientras que *El País* establecía que el pulso entre Comisión

²⁵⁸ S.a: “Tarradellas quiso que se utilizara el nombre de Generalitat y que se pusiera un plazo fijo para su restablecimiento”, *La Vanguardia*, 5 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/05/pagina-13/33732560/pdf.html?search=comisi%C3%B3n%20permanente>)

²⁵⁹ Carme MOLINERO y Pere YSAS: *La cuestión catalana...*p.177.

²⁶⁰ Alfons QUINTA: “El proceso negociador de la autonomía catalana, más lento de lo previsto”, *El País*, 22 de julio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/07/22/espana/238370418_850215.html) y S.a: “Conversaciones con Tarradellas”, *El Diario Vasco*, 12 de agosto de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAZokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁶¹ S.a: “Plenario de la Asamblea de Parlamentaris Cataluña negociará con el Gobierno una Generalitat «con contenido» Dos socialistas, un comunista, un nacionalista-socialdemócrata y un representante de la UCD protagonizarán las conversaciones con el poder”, *La Vanguardia*, 12 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/12/pagina-7/33739928/pdf.html>)

²⁶² Alfons QUINTA: “Los periodistas catalanes piden transparencia informativa a los parlamentarios”, *El País*, 23 de julio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/07/23/espana/238456814_850215.html)

y presidente la había ganado este último al ser él quien dirigiría la negociación con el Gobierno,²⁶³ La Vanguardia titulaba que Tarradellas y los parlamentarios negociarían conjuntamente con el poder.²⁶⁴

El comunicado estipulaba la constitución de una Comisión Negociadora del restablecimiento inmediato de la Generalitat y de la negociación de su régimen transitorio, que estaba bajo la presidencia de Tarradellas, quedando Joan Reventos apartado. Dicha Comisión se componía del presidente y de seis representantes de los parlamentarios de Cataluña, elegidos en pleno por la Asamblea de Parlamentarios que podrían hablar en nombre de la Generalitat. Se permitía además al presidente hacer todas las gestiones que por su cargo le correspondían con la finalidad de avanzar la negociación en común. Este último punto suponía esa libertad de Tarradellas de negociar directamente con Suárez. Finalmente, se estipulaba que la comisión quedaría resuelta en cuanto la Generalitat estuviera restablecida.²⁶⁵

El Gobierno decidió nombrar al ex gobernador civil de Barcelona, Salvador Sánchez-Terán como interlocutor, que tenía el encargo de elaborar “una propuesta razonable para el Gobierno y aceptable para Tarradellas y los parlamentarios catalanes.”²⁶⁶ Se iniciaron de nuevo numerosas negociaciones, con desacuerdos patentes entre ambas partes, sobre todo en relación al peso de cada uno de ellos en la negociación y en la composición del futuro Consell de la Generalitat, lo que provocó una crisis a finales de agosto. La Comisión consideró que el proceso se estaba alargando demasiado y que Tarradellas estaba llegando a acuerdos con el Gobierno sin su beneplácito, a lo que respondió el presidente cesando a Benet de la Comisión el día 30 de agosto. Esto produjo un amplio rechazo por parte de la Comisión Negociadora que decidió dejar en suspenso su actividad. Tarradellas se negó a celebrar una reunión con la Comisión Permanente de la Asamblea de Parlamentarios, llegando entonces a un punto muerto.

Los líderes políticos habían confiado en que la Generalitat se iba a restablecer antes del 11 de septiembre, día de la Diada, pero el estallido del conflicto dejaba claro que esto no sería posible. No obstante, a principios de septiembre la situación fue desbloqueándose, produciéndose reuniones, entre otras, entre Tarradellas y los dirigentes de los partidos políticos representados en la Comisión Permanente, entre Abril Martorell, Martín Sánchez Villa, Manuel Clavero, Salvador Sánchez Terán y los líderes de las formaciones políticas catalanas y entre estas y Suárez. Finalmente se llegó al acuerdo cristalizado por el decreto ley aprobado el 29 de septiembre sobre el restablecimiento provisional de la Generalidad y publicado en el BOE el 5 de octubre.

²⁶³ Alfons QUINTA: Tarradellas dirigirá las negociaciones con el Gobierno, *El País*, 31 de julio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/07/31/espana/239148036_850215.html)

²⁶⁴ S.a: “Tarradellas y los parlamentarios negociarían conjuntamente con el poder”, *La Vanguardia*, 31 de julio de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/07/31/pagina-3/33757090/pdf.html>)

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ Salvador SÁNCHEZ TERÁN: *De Franco a la Generalitat*, Planeta, Barcelona, 1988, p.288.

“El acuerdo final era agrisulce para todos. El Gobierno tuvo que ceder mucho más de lo que había contemplado en ningún momento e incluso, cuando finalmente se constituyó el Consell Executiu, tuvo que aceptar que no figuraran en él representantes de las diputaciones y que existiera una mayoría de izquierda, con cuatro consejeros socialistas y dos comunistas. Tarradellas vio como los parlamentarios habían logrado introducir modificaciones sustanciales a su acuerdo inicial con el Gobierno que le otorgaba todo el poder en la Generalitat provisional. Por último, los grupos políticos tuvieron que aceptar que no se institucionalizara la Asamblea de Parlamentarios, y los socialistas, además, que no existiera la figura de *conseller en cap* que aspiraban a tener en sus manos.”²⁶⁷

El Real Decreto, en sus disposiciones finales derogaba la ley del 5 de abril de 1938 que suprimía el Estatuto de Autonomía de 1932, así como el Decreto Ley del 18 de febrero de 1977 que creaba el Consejo General de Cataluña. Una única disposición transitoria establecía que mientras permaneciese en vigor el régimen provisional de la Generalitat, el presidente de la misma asumiría también las funciones, competencias y atribuciones de la Presidencia de la Diputación de Barcelona.²⁶⁸

El 30 de septiembre se aprobaba otro Real Decreto, por el que se ampliaba el anterior y disponía dictar las normas precisas para permitir el normal funcionamiento de la Generalitat. Se creaba una Comisión Mixta de representantes de la Administración del Estado y de la Generalidad de Cataluña, que propondría al Gobierno los acuerdos sobre transferencia a la Generalidad de la gestión de funciones, actividades y servicios de la competencia de la Administración del Estado; así como otra Comisión mixta encargada de proponer las funciones que se transferirían o integrarían en la Generalidad y las que seguirían realizándose por las Diputaciones.²⁶⁹

Finalmente, el 17 de octubre se aprobaría otro Real Decreto que nombraría a Tarradellas presidente de la Generalidad provisional.²⁷⁰

²⁶⁷ Carme MOLINERO y Pere YSAS: *La cuestión catalana...* p.204.

²⁶⁸ Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24354>).

²⁶⁹ Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, que restablece la Generalidad de Cataluña, BOE, núm. 238, de 5 de octubre de 1977, pp. 22048 a 22048. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-24355>)

²⁷⁰ Real Decreto 2596/1977, de 17 de octubre, por el que se nombra a don Josep Tarradellas Joan presidente de la Generalidad de Cataluña, BOE, núm. 249, de 18 de octubre de 1977, pp. 22835 a 22835 (Recuperado de internet https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-24998)

2.3.6 El Consejo General Vasco

En el caso del País Vasco, el establecimiento de la preautonomía siguió un proceso muy diferente. Había ya un acuerdo y, de hecho, el Frente Autonómico constituido por PNV, PSOE y ESEI propugnaba

“Autonomía. El pueblo vasco tiene absoluto derecho a decidir libremente en sus propios asuntos: economía y finanzas, trabajo y seguridad social, justicia y fuerzas del orden, educación y cultura, sanidad, obras públicas, urbanismo y todos los necesarios para nuestro desarrollo económico, social y cultural, que no pueden quedar por más tiempo en manos extrañas”. El objetivo era “la consecución de un gobierno autónomo que, nacido democráticamente de nuestro pueblo, gobierne nuestros asuntos.”²⁷¹

En las elecciones del 15 de junio, y al igual que en Cataluña, las opciones nacionalistas no fueron las más votadas. El PNV se situó como primera fuerza, obteniendo el 29,2% de los votos y 8 escaños, siguiéndole de cerca el PSOE-PCE, con un escaño menos y con 26,4 % de los sufragios, siendo la tercera fuerza UCD con 12,8% de los votos y 4 escaños. Quedaron con un escaño AP (7,1% de votos) y EE (6%). El PCE-EPK, con un 4,5% de los votos se quedó sin representación.²⁷² En el Senado, el Frente Autonómico se llevó diez escaños mientras que cinco iban para UCD y uno para EE. La ciudadanía vasca, al igual que lo había hecho la española, se decantó por la moderación y las opciones posibilistas, a pesar de las llamadas de ETAm a la abstención. Los grupos que habían mostrado una oposición más activa a la dictadura, así como como quienes pretendían un franquismo sin Franco quedaron relegados.²⁷³

En el caso de Navarra, el vencedor fue UCD con el 29% de los sufragios y 3 escaños, seguido del PSOE con 2 escaños y 21,1% de los votos. La candidatura de la coalición electoral nacionalista y de izquierdas, Unión Navarra de Izquierdas (UNAI), integrada por Euskal Iraultzarako Alderdia (EIA), Euskadiko Mugimendu Komunista (EMK), Organización de Izquierda Comunista (OIC-EKE) y la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT) no consiguió ningún escaño.²⁷⁴ Algunos investigadores han

²⁷¹ Eider LANDABEREA ABAD, Frente autonómico, Enciclopedia Auñamendi, 2006. Recuperado de internet (<https://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/en/frente-autonomico/ar-63018/>) Sobre esta coalición hablaremos en el siguiente apartado, dedicado a los partidos políticos ante la Constitución.

²⁷² Consulta de resultados electorales, 15 de junio de 1977, Ministerio del interior. Recuperado de internet (Congreso: [http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=13D1DD70DFF4A2B353088FBC5C66FF97](http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=13D1DD70DFF4A2B353088FBC5C66FF97;); Senado: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/senado.html?method=buscar&listadoFormaciones=1>)

²⁷³ Jesús CEBERIO: “La jornada electoral en toda España. Euskadi votó la moderación”, *El País*, 17 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/17/espana/235346447_850215.html)

²⁷⁴ Consulta de resultados electorales, 15 de junio de 1977, Ministerio del interior. Recuperado de internet (Congreso: [http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=13D1DD70DFF4A2B353088FBC5C66FF97](http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html;jsessionid=13D1DD70DFF4A2B353088FBC5C66FF97;); Senado:)

destacado la importancia de este último resultado por haber posibilitado una determinada relación de poder en Navarra y es que, en efecto

“UNAI se quedaba, con 24.000, a unos cientos de votos de lograr un acta para el Congreso. De haber arrebatado aquel crucial escaño a UCD la relación de fuerzas hubiera sido favorable a la integración de Navarra y del País Vasco en una misma comunidad autónoma.”²⁷⁵

Cuatro días después de las elecciones, el 19 de junio, se constituyó bajo la presidencia de Manuel Irujo, la Asamblea de Parlamentarios Vascos en la Casa de Juntas de Gernika en la que participaron 26 diputados y senadores electos de las cuatro provincias, aunque no acudieron los representantes de UCD por Navarra, los dos diputados de EE ni el único representante de AP elegido. En las intervenciones de constitución de la Asamblea destacan las palabras de Benegas, quien anunció que el PSOE lucharía “para construir la nación de Euskadi dentro del marco federal del Estado.”²⁷⁶

La Asamblea acordó solicitar al Gobierno “una amnistía total para todos los presos políticos, vascos y no vascos y la vuelta a sus hogares de los extrañados”. Fuera del orden del día, y a propuesta de Enrique Múgica, se acordaba exigir, en la primera sesión de Cortes, por parte de todos los parlamentarios vascos y antes de discutir cualquier otro punto, la amnistía total y la autonomía para Euskadi. Se acordó también solicitar la libertad de constitución y actuación de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales, la cooficialidad del euskera y crear una comisión que tratase los asuntos relativos a la pesca en París, Madrid y Bruselas.²⁷⁷ Un artículo de El País añadía la petición del cese de ayuntamientos y diputaciones en tanto no se celebrasen elecciones municipales y provinciales.²⁷⁸

Esa misma tarde, miembros de la Asamblea se reunieron en Ascain (Francia) con el presidente del Gobierno Vasco en el exilio, Jesús María de Leizaola. Tras rendir homenaje al lehendakari Aguirre y recordar la constitución y el trabajo realizado por el Gobierno Vasco durante la II República, encomendaba a la Asamblea

“asumir la representación del pueblo vasco (...) lograr el reconocimiento inmediato de la personalidad política y administrativa de Euskadi, la elaboración de un Estatuto de Autonomía (...) la elaboración de una constitución democrática y progresiva que garantice a nuestro pueblo y

²⁷⁵ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: “Las elecciones del 15 de junio de 1977 en Euskadi”, 15 de junio de 2017. Recuperado de internet (<https://gaizkafernandez.com/2017/06/15/las-elecciones-del-15-de-junio-de-1977-en-euskadi/>)

²⁷⁶ S.a: “28 senadores y diputados constituyeron la Asamblea de Parlamentarios Vascos”, *El Diario Vasco*, 21 de junio de 1977. Recuperado de internet (file:///C:/Users/Usuario/Downloads/178866_1977_6_21_13141.pdf)

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ S.a: “Constituida la Asamblea Parlamentaria Vasca”, *El País*, 21 de junio de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/06/21/portada/235692003_850215.html)

a todos los otros del Estado los derechos y libertades políticas, económicas y culturales.”²⁷⁹

Se hizo una condena genérica sin mencionar a ninguna organización. Mientras que en Cataluña se reinstauró el Gobierno en el exilio, en el País Vasco fue diferente. A finales de verano, principios de septiembre, en el seno del PNV se discutió la posibilidad y la conveniencia de que Leizaola volviera y presidiera el Consejo Confederal. Finalmente, y en contra de la opinión de UCD, el partido nacionalista decidió mantener el Gobierno Vasco en el exilio, lo que supuso relegarle a un nivel testimonial, cuestión que no gustó al lehendakari, a quien dijeron que no hiciese declaraciones públicas, pero manifestó su malestar por sentirse marginado a nivel político, y prácticamente solo.²⁸⁰

Tras preparar los diferentes proyectos durante el verano, el 17 de septiembre la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó como primer borrador, el proyecto de régimen transitorio elaborado conjuntamente por el Partido Socialista de Euskadi (PSE) y el PNV, aunque con dos modificaciones. Una relativa a la elección de los miembros de cada Diputación Foral por las Juntas Generales y el Consejo Foral debía ser mediante elección de sus componentes, teniendo en cuenta el criterio de proporcionalidad (modificación introducida por los representantes de UCD de Álava). La otra, relativa a la posibilidad de veto por cada región histórica a las decisiones del Consejo Confederal del País Vasco.

Los representantes alaveses de UCD manifestaron sus quejas en relación a la composición de las Juntas Generales, elección de diputaciones y designación del Consejo, considerando que no se respetaba suficientemente la peculiaridad de su provincia. Sin embargo, votaron a favor ya que no querían obstaculizar las negociaciones por lo que el proyecto se aprobó por unanimidad, no tomando parte de la reunión los representantes navarros de UCD, abandonándola los dos diputados de EE (Letamendia y Bandrés) por no estar de acuerdo con el texto.

En relación con los borradores propuestos por AP y EIA, partidos que buscaban retrasar las conversaciones con el Gobierno hasta después de las elecciones, se decidió no discutirlos tras votar la conveniencia de iniciar negociaciones inmediatas con Madrid, lo que fue aceptado por unanimidad, salvo por el voto de Letamendia de EE que era partidario de iniciar inmediatamente la discusión del régimen transitorio, pero no con Madrid.

Se eligió además una Comisión Negociadora de doce miembros, tres representantes del PNV, Ajuriaguerra, Irujo y Cuerda; tres del PSOE, Benegas, Urralburu y Maturana; dos de UCD, Echevarría y Viana y uno por cada uno de los siguientes partidos: Alianza Popular, Mendizábal; Euskadiko Esquerra, Bandrés; ESEI, Monreal e independientes, Bajo Fanjul. La comisión elegiría a tres delegados para entregar el proyecto a Suárez. La

²⁷⁹ S.a: “28 senadores y diputados constituyeron la Asamblea de Parlamentarios Vascos”, *El Diario Vasco*, 21 de junio de 1977. Recuperado de internet (file:///C:/Users/Usuario/Downloads/178866_1977_6_21_13141.pdf)

²⁸⁰ Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES: *El péndulo patriótico...pp.381-382.*

Comisión acordó también reunirse en Vitoria con Manuel Clavero, ministro para las regiones.

El preámbulo del proyecto comenzada mencionando la paulatina pérdida de la “tradición inmemorial de autogobierno del Pueblo Vasco plasmada en las entidades históricas, Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya”, desde la Ley de 25 de octubre de 1939 hasta el Decreto de 23 de junio de 1937 que derogaba el régimen económico-administrativo de Guipúzcoa y Vizcaya. Habida cuenta la democratización en las estructuras del Estado, la puesta en marcha de la soberanía del pueblo y, lo más sorprendente del preámbulo “reconocidos los Derechos Históricos constantemente reclamados por el Pueblo vasco”, era necesario establecer un sistema transitorio de preautonomía.²⁸¹

Se establecía una representación vasca basada en las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el Consejo Foral de Navarra, elegidas en proporción a los resultados obtenidos en las últimas elecciones. Cabe destacar que en todo el articulado incluían a Navarra, si bien eran conscientes que esto debería ser negociado y la inclusión de Navarra se presentaba, cuanto menos, improbable ya que UCD era la fuerza más votada en la Comunidad Foral y ninguno de sus seis representantes se había integrado en la Asamblea Parlamentaria.

Estas representaciones serían las encargadas de elegir a los miembros de la Diputación y a diez representantes por cada provincia para constituir, junto con los parlamentarios de cada territorio, el Consejo Confederal del País Vasco. Este Consejo, que se establecía como máximo organismo del régimen preautonómico tenía como objetivo principal la elaboración del proyecto de autonomía.²⁸²

El 22 de septiembre, el ministro para las regiones, Manuel Clavero se trasladó a Vitoria para negociar con la Comisión Negociadora, aunque no acudieron los representantes de EE por no estar de acuerdo con el proyecto. Tanto Irujo como Clavero manifestaron su voluntad de que las negociaciones fructificasen en el plazo más breve posible.²⁸³

Clavero consideraba que el tema de la amnistía estaba prácticamente resuelto y que, en relación a la autonomía, el ejército sabía que no iba en contra de la unidad nacional. Declaraba que la cuestión, tanto del País Vasco como de Cataluña, eran dos problemas mal resueltos históricamente y que no solo eran una prioridad, sino que también en su

²⁸¹ “Texto elaborado por el PNV y el PSOE”, *El Diario Vasco*, 20 de septiembre de 1977. Recuperado de internet (file:///C:/Users/Usuario/Downloads/178866_1977_9_20_13219.pdf)

²⁸² Jesús CEBERIO: “La Asamblea de Parlamentarios vascos asume el borrador PNV-PSOE sobre la autonomía”, *El País*, 20 de septiembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/09/20/espana/243554414_850215.html), S.a: “Los parlamentarios vascos aprobaron el proyecto preautonómico”, *El Diario Vasco*, 20 de septiembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>) “Texto elaborado por el PNV y el PSOE”, *El Diario Vasco*, 20 de septiembre de 1977. Recuperado de internet

(<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁸³ S.a: “Los parlamentarios, con Clavero. La rapidez en las negociaciones, deseo común”, *El Diario Vasco*, 23 de septiembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

solución se ponía en juego el proceso democrático. Sin embargo, esta solución entrañaba dificultades diferentes entre Cataluña y País Vasco, anotando el problema de Navarra, las fuerzas extraparlamentarias y el terrorismo.²⁸⁴ Respecto a esto último no olvidemos que ETA comenzaba sus años de plomo. y que la violencia era, desgraciadamente, algo normal y cotidiano en aquellos días.²⁸⁵

La diferencia principal con Cataluña era que, la tradicional estructura interna del País Vasco se basaba

“en el absoluto respeto a las provincias forales o territorios históricos, de tal manera que las instituciones de gobierno para el País Vasco se forman por una técnica confederal de incorporación de todas y cada una de las provincias a través de las cuales se lleva a cabo la gestión del gobierno autonómico. Esto supone un protagonismo de las diputaciones forales y de las juntas generales, órganos específicos de los fueros de las Provincias Vascongadas para su administración local.”²⁸⁶

El 1 de octubre se llegó a un acuerdo básico, del que ninguno de los negociadores presentes (Clavero, Ajuriaguerra, Benegas, Echevarría y Gangoiti) dijo nada ya que hicieron un pacto de silencio. Sin embargo, se sabían cuáles eran los tres puntos que más divergencias creaban. En primer lugar, la constitución de Juntas Generales que no era posible ya que el Gobierno no quería acelerar la convocatoria de elecciones municipales. En segundo lugar, el restablecimiento de los Concierdos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya. En tercer lugar, la incorporación de Navarra. Todos coincidieron en que esperaban llegar a un acuerdo antes del 25 de octubre, fecha de la conmemoración de la pérdida de los fueros vascos tras la primera guerra carlista.²⁸⁷

En relación con el primer punto, se llegó a un acuerdo el 22 de octubre. El órgano común de gobierno sería el Consejo General Vasco (y ya no confederal) aprobándose un doble mecanismo de incorporación al Consejo General, antes y después de las municipales, posponiendo la constitución de las Juntas Generales a la celebración de dichas elecciones.²⁸⁸ Hasta la celebración de los comicios, el Consejo estaría formado por cinco

²⁸⁴ S.a: “La amnistía prácticamente resuelta”, *El Diario Vasco*, 23 de septiembre de 1977. Recuperado de internet

(<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁸⁵ Puede comprobarse a través del anexo “Hitos de la Transición y violencia.”

²⁸⁶ Manuel Francisco CLAVERO: *España desde el centralismo a las autonomías*, Madrid, Planeta, 1983, p. 47

²⁸⁷ *Ibid.*; p. 48; S.a: “Pacto de silencio en las negociaciones preautonómicas del País Vasco”, *La Vanguardia*, 2 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/10/02/pagina-11/33764674/pdf.html?search=clavero>) y S.a: “Pacto de silencio. Sin noticias sobre las negociaciones Clavero-Parlamentarios Vascos”, *El Diario Vasco*, 2 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁸⁸ Entre las funciones del Consejo General figuraría su propia capacidad reglamentaria, la coordinación de actividades de interés general, la gestión y administración de las competencias, funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado, la tramitación del estatuto de autonomía en conformidad con

representantes de cada territorio. Después, las Juntas Generales, o en su caso, el Consejo Foral, designaría a cinco representantes más, de forma que cada territorio estuviese finalmente representado por diez miembros. En este Consejo estarían presentes los distintos territorios históricos (usándose por primera vez esta denominación), que pudiendo formar parte del País Vasco, decidieran libremente su incorporación, y estarían representados en régimen de igualdad, aunque conservando el derecho de veto en cualquier decisión que afectase a su territorio. Todavía quedaba resolver la fórmula para la posible inclusión de Navarra, aunque con esta fórmula y teniendo en cuenta la mayoría parlamentaria de UCD en el territorio foral, este no se incorporaría al CGV, al menos, en esa primera fase prevista.²⁸⁹

El 25 y 26 de octubre se llegó a un acuerdo respecto a los otros dos puntos que quedaban sin resolver. El tema del Concierto Económico se solucionó con una formulación genérica, postergándose su restauración al momento de elaboración del Estatuto de Autonomía, tras ser aprobada la Constitución. Asimismo, el día 25 se acordó la

“Devolución a las diputaciones de Guipúzcoa y Vizcaya las competencias que les fueron derogadas a raíz de la guerra civil y estudiar en una comisión las consecuencias de esa derogación.”²⁹⁰

Al día siguiente se llegó a un acuerdo de borrador definitivo. La cuestión navarra era la que más discrepancias despertaba, lo cual no era nuevo ya que pasó lo mismo al elaborar el Estatuto durante el periodo republicano. En esa ocasión, en 1936 y tras votación negativa de los municipios a la iniciativa de incorporación, Navarra quedó fuera, aunque en este caso influyó el problema religioso. La fórmula jurídica, que todavía quedaba pendiente de precisión, fue que la decisión la libre incorporación de las cuatro provincias vascas al País Vasco, teniendo que ser decidida por la mayoría de los parlamentarios de cada circunscripción. En Navarra esta mayoría correspondía a UCD, por lo que, en este momento, la incorporación no se iba a dar. Posteriormente a la celebración de elecciones locales, la elección correspondía al órgano foral competente.²⁹¹

las normas que estableciese la Constitución o la ley marco para las autonomías que aprobasen las Cortes, la resolución sobre las materias que le fuesen transferidas y la designación de los representantes del País Vasco en las comisiones mixtas encargadas de estudiar las transferencias.

²⁸⁹ S.a: “Será el órgano común de Gobierno: Consejo General para el País Vasco”, *El Diario Vasco*, 23 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>) ; S.a: “La Asamblea de Parlamentarios vascos propone la creación de un Consejo General”, *La Vanguardia*, 23 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/10/23/pagina-9/33786976/pdf.html>)

²⁹⁰ TORRES MURILLO: “Hoy prosigue la reunión Clavero-parlamentarios. Preautonomía: acuerdos de principios”, *El Diario Vasco*, 26 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁹¹ J.L. TORRES MURILLO: “Las negociaciones, en la recta final. Ya hay borrador preautonómico”, *El Diario Vasco*, 27 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

El 1 de noviembre la Comisión Negociadora llegó a un acuerdo cuasi definitivo sobre el texto del decreto-ley, asumiendo el borrador por unanimidad, aunque con tres reservas. Las divergencias seguían siendo las mismas: la fórmula para la inclusión de Navarra, la redacción de los conciertos económicos y una cuestión técnico-jurídica respecto a los regímenes forales tradicionales. El borrador constaba de un preámbulo, diez artículos, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales.²⁹² El hecho de que ya se estuviera elaborando la Constitución influía en los acuerdos. Los padres de la Constitución dejaron aparcado el tema de las autonomías para ver si se llegaba a un acuerdo.

El día 8 de noviembre se veía como inminente la aprobación de la autonomía, aunque quedaban pendientes los mismos temas que venían siendo tema de disputa desde el principio de las negociaciones.²⁹³ En relación con los conciertos económicos, se presentaban dos posibles opciones. En primer lugar, que cada región negociase por separado con el Gobierno, como ocurría con Navarra y Álava. El Gobierno, por su parte, proponía la centralización de la recaudación de impuestos que luego serían redistribuidos en las regiones según criterios de población, desarrollo, aportación, necesidades... que luego sería administrado por cada Consejo Regional. Al margen de estos impuestos, se dejaría un margen de capacidad recaudatoria a las regiones, pudiendo crear incluso impuestos propios al margen del Estado. En esta fase preautonómica, el Gobierno era contrario a establecer diferencias de régimen económico salvo las ya existentes en Álava y Navarra.²⁹⁴

El 26 de noviembre, la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprobó el Proyecto de decreto-ley para el establecimiento del régimen preautonómico vasco, quedando pendiente la aceptación por parte del Gobierno, a quien correspondía superar las dificultades que habían planteado los parlamentarios navarros.

El tema de los conciertos económicos se postergó a la aprobación de la Constitución, aunque la disposición adicional primera del proyecto establecía la creación de comisiones mixtas para el estudio del “restablecimiento de los regímenes especiales de carácter foral de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya”, pero obviamente “todo ello sin perjuicio de lo que determine la Constitución.”

S.a: “Clavero Arévalo: Navarra se incorporará al País Vasco si así lo desea”, *La Vanguardia*, 27 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/10/27/pagina-8/33789529/pdf.html>)

²⁹² Patxi BERROBI: “A falta de tres matizaciones, unánime aceptación del borrador preautonómico”, *El Diario Vasco*, 2 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁹³ Patxi BERROBI: “Hoy, probable negociación con Clavero. La preautonomía de Euskadi es inminente”, *El Diario Vasco*, 8 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁹⁴ J.L. TORRES MURILLO: “En las negociaciones sobre el concierto económico, distintos planteamientos”, *El Diario Vasco*, 8 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

En relación con la composición del Consejo General, en un principio eran cinco integrantes elegidos por las Juntas Generales y otros cinco por los parlamentarios (cuarenta en total con Navarra). Sin embargo, el Gobierno quería evitar que este organismo fuese visto como una asamblea legislativa vasca, por lo que se habían reducido sus miembros a seis, tres por las Juntas y tres por los parlamentarios. La figura del presidente era elegida a efectos de representación, sin carácter ejecutivo.

Sobre las competencias que debía tener este Consejo General influyó la coyuntura catalana. El Gobierno se negaba a dar todas las competencias solicitadas ya que alegaba que produciría malestar entre los catalanes, cuando de las competencias que pedían los vascos, solo tres habían sido reconocidas a la Generalitat. Finalmente, se incluían cinco facultades, dos más que las reconocidas a Cataluña (resolver materias que afectasen exclusivamente al País Vasco y proponer medidas al Gobierno). En relación con la competencia sobre las fuerzas del orden público, se dejó a cargo de una comisión mixta encargada de la negociación sobre transferencia de competencias.

El tema de la incorporación de Navarra se unía al tema de la democratización de las diputaciones. A este respecto, Clavero consideraba este punto como innegociable por el precedente que podría suponer para otras provincias, también a la espera de elecciones locales. Los vascos insistieron en ello ya que lo consideraban el único método posible para una posible incorporación inmediata de Navarra. Negándose a esta opción, el Gobierno se mostró flexible para encontrar otra fórmula, dejando de momento la ya prevista en un principio:

“las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus juntas generales o, en el caso de Navarra, del organismo foral competente.”²⁹⁵

Los parlamentarios navarros de UCD no estaban de acuerdo con la fórmula prevista y solicitaron que fuese el pueblo quien debería sancionar la decisión por referéndum. Sin embargo, la Asamblea de parlamentarios elevó a definitiva la propuesta sin necesidad de referéndum. Clavero se vio en una situación difícil ya que no estaba autorizado por Suárez a introducir un referéndum en un sistema que era provisional.²⁹⁶

Durante todo el mes de diciembre, las negociaciones giraron en torno a este punto, no aceptando el Gobierno tampoco la fórmula propuesta, llamando a los parlamentarios

²⁹⁵ S.a: “Proyecto de decreto-ley para el establecimiento del régimen preautonómico vasco”, *El País*, 26 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/11/26/espana/249346834_850215.html)

Jesús CEBERIO: “Satisfacción: se ha superado el techo catalán”, *El País*, 26 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/11/26/espana/249346827_850215.html?rel=listapoyo)

²⁹⁶ Manuel Francisco CLAVERO: *España...* p.48

navarros para debatir la cuestión.²⁹⁷ En este momento ya se vislumbró un punto que sería clave en el posterior debate constitucional en torno a la Disposición Adicional Primera, y el tratamiento de Navarra. Del Burgo, senador en este territorio y que, como analizaremos en esta investigación, mantuvo un discurso muy característico para la comunidad foral, veía indispensable en este momento la exigencia del plebiscito para la posible incorporación de Navarra. Además de, como defendería posteriormente en el iter constituyente, la aprobación de una disposición adicional específica para Navarra en la que se estableciese el procedimiento para su posible incorporación en el País Vasco, incluyendo, obviamente, este referéndum.²⁹⁸

El 17 de diciembre, la Asamblea de Parlamentarios Vascos ratificó por consenso (con la abstención de UCD) el texto asumido el 1 de noviembre. Asimismo, se creó una delegación mixta integrada por el Comité Negociador, además de nombrar dos representantes de los partidos extraparlamentarios para recabar del Gobierno información o una urgente contrapropuesta. Se acordó, además que, si antes de una semana no había respuesta o propuesta, se convocaría una jornada en defensa del régimen preautonómico antes de fin de año.

El clima general de la Asamblea fue de crítica al Gobierno (incluida por parte de los parlamentarios vizcaínos de UCD) que consideraban que debía ya dar una respuesta a la cuestión navarra. Benegas criticó que el Gobierno quisiese trasladar la solución sobre el procedimiento de incorporación de Navarra a la Constitución, sin respetar la previsión del proyecto de que fuese, en la segunda fase de la preautonomía, el Consejo Foral o el organismo foral competente, quien decidiese a este respecto.²⁹⁹

El 23 de diciembre, Suárez presentó la alternativa para Navarra, impulsada por Fernando Abril. Se respetaría el proyecto, pero se aprobaría, aparte, un Decreto-Ley específico para Navarra para regular su posible integración. Quedaba por saber el contenido de dicho decreto.³⁰⁰ Ese mismo día, PNV, PSOE, PCE, PSP, EKA, EIA, OIC, ORT, EMK, ESEI, PTE y UNAI acordaron convocar para el día 4 de enero movilizaciones populares en apoyo al proyecto preautonómico. No obstante, esta decisión podría ser reconsiderada

²⁹⁷ S.a: “Preautonomía del País Vasco. Más amplias consultas”, *El Diario Vasco*, 14 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrentsaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

²⁹⁸ Fermín GOÑI: Del Burgo (UCD): “El referéndum no es un capricho”, *El País*, 18 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/12/18/espana/251247615_850215.html?rel=listapoyo)

²⁹⁹ Javier ANGULO: “La Asamblea de Parlamentarios vascos declara inalterable el texto negociado”, *El País*, 18 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/12/18/espana/251247630_850215.html)

³⁰⁰ Manuel Francisco CLAVERO: *España...*p.48; S.a: “Suárez dará hoy una solución a los vascos”, *El Diario Vasco*, 23 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrentsaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

según el avance de las conversaciones con el Gobierno tras el anuncio del decreto-ley específico para Navarra.³⁰¹

En la reunión de la Comisión con Suárez, aunque no surgiese ningún acuerdo definitivo, el presidente propuso la celebración de una reunión tripartita con la inclusión de UCD de Navarra, así como la incorporación de Abril Martorell al equipo negociador.³⁰²

El 28 de diciembre, la Asamblea de Parlamentarios vascos acordó el diálogo de sus miembros navarros (seis miembros de UCD, dos del PSOE y uno del PNV) con la UCD de Navarra para llegar a un acuerdo definitivo, aunque sin alterar el proyecto acordado.³⁰³

Tras dos tensas jornadas de negociaciones, el 30 de diciembre se acordó

“la adición de un segundo decreto-ley al primero que la Asamblea vasca había pactado con Clavero y que supone un mecanismo de incorporación de Navarra, que había sido previsto en una disposición final de este texto. El segundo de los decretos-ley establece la necesidad de una consulta popular directa al pueblo navarro para el caso de que el órgano foral competente decidiese su presencia en el Consejo General.”³⁰⁴

Tras tres meses y medio de negociaciones, y con un acuerdo específico para Navarra, la preautonomía vasca se aprobó el 30 de diciembre de 1977 y se puso en marcha tras la aprobación del Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. Las manifestaciones previstas para el día 4 de enero fueron desconvocadas.³⁰⁵

En el preámbulo del RDL aprobado, se establecía la aspiración del pueblo vasco “de poseer instituciones propias de autogobierno, dentro de la unidad de España.” Para dar satisfacción a dicho deseo se establecía el mencionado RDL y se instituía

³⁰¹ S.a: “Acordada por la mayoría de los partidos, el día 4, jornada pro-autonomía (si hoy no da Suárez una respuesta satisfactoria)”, *El Diario Vasco*, 23 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

³⁰² S.a: “La reunión con Suárez, una incógnita. Reunión con los navarros de UCD”, *El Diario Vasco*, 24 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

³⁰³ S.a: Tras la Asamblea de parlamentarios vascos ayer en Vitoria decidirán los parlamentarios navarros”, *El Diario Vasco*, 29 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

³⁰⁴ Ismael FUENTE: “Preautonomía para Euskadi”, *El País*, 31 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/12/31/espana/252370822_850215.html?rel=listapoyo)

³⁰⁵ S.a: “Tras haberse logrado el consenso entre los parlamentarios navarros fue aprobada por el Consejo de Ministros. Ya hay preautonomía en el País Vasco”, *El Diario Vasco*, 31 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>); TORRES MURILLO: “Crónica de una jornada histórica en Madrid. El consenso entre los parlamentarios navarros dio luz verde a la preautonomía vasca”, *El Diario Vasco*, 31 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

“el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidieran su incorporación.”

Se dejaba claro que ni el Consejo ni el RDL condicionaban

“la Constitución, ni otorga privilegio alguno, ni prejuzga cual sea el territorio del País Vasco, sino que deja su determinación a la voluntad de las provincias que se mencionan, para que decidan libre y democráticamente su incorporación. La delimitación del territorio del País Vasco será el efecto de la voluntad de las provincias que se incorporen al mismo y no el de la voluntad del legislador.”

Como hemos mencionado, la incorporación de Navarra fue un punto central en el debate constitucional. En relación con la autonomía se estipulaba que

“La institucionalización de las regiones ha de basarse en el principio de solidaridad entre todos los Pueblos de España, cuya indiscutible unidad debe fortalecerse con el reconocimiento de la capacidad de autogobierno en las materias que determine la Constitución.”

El Consejo General del País Vasco quedaba

“integrado durante esta etapa provisional por tres representantes de cada territorio histórico designados por sus respectivas Juntas Generales y en el caso de Navarra por el organismo foral competente y un número igual de parlamentarios de cada territorio pertenecientes a la actual legislatura”

y elegiría, entre sus miembros un presidente que asumiría funciones representativas.³⁰⁶

El día 17 de febrero de 1978 se eligió al Consejo General del País Vasco, presidido por el histórico dirigente socialista Ramón Rubial. El Consejo estaba integrado por catorce miembros, siendo cinco del PNV (Educación: Carlos Santamaría; Sanidad y Seguridad Social: Andoni Monforte; Economía y Hacienda: Juan María Ollora; Ordenación Territorial, Urbanismo: Juan de Ajuriaguerra, que falleció el 25 de agosto de ese año, siendo entonces sustituido por Juan José Pujana; Industria y Comercio: Mikel Isasi); cuatro del PSE (Trabajo: José Antonio Aguiriano; Justicia: José Antonio Maturana; Cultura: Juan Iglesias, Interior: Txiki Benegas); tres miembros de UCD (Agricultura: Pedro Morales; Obras Públicas y Vivienda: Jesús Viana; Ministro sin cartera: Juan Echevarría); un miembro de EE (Juan María Bandrés en Transportes y Comunicaciones)

³⁰⁶ Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, BOE, núm. 5, de 6 de enero de 1978, pp. 326 a 327. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-304>)

y José Manuel López de Juan Abad fue designado por PNV y PSE como independiente alavés.

La elección del presidente no fue fácil e hicieron falta siete votaciones para elegirle ya que se produjeron numerosos empates. El desempate vino de la mano de Juan Echevarría quién decidió abstenerse en lugar de votar a favor de Ajuriaguerra, como había estado haciendo. Ya entonces se rumoreó que había recibido una llamada de presidencia (o Suárez o Martorell) que le instaron a favorecer la elección del político socialista, aunque Echevarría lo negó.³⁰⁷

Empezó entonces una nueva etapa del CGPV, la de preparación de un EA, que no abordaremos en esta investigación por cuestión de espacio, aunque comentaremos el Estatuto (que fue redactado por una ponencia constituida en noviembre de 1978 y con la base de un texto presentado por el PNV) en las conclusiones del apartado dedicado a la Disposición Adicional.

2.3.7 Las preautonomías

En la campaña electoral de 1977, las autonomías ocuparon un espacio central en las reivindicaciones de los partidos. Una de las muestras palpables de ello fue la creación del Ministerio para las Regiones, sin precedente en nuestra historia política. Encabezado por el sevillano Manuel Clavero, no fue tarea fácil iniciar su cometido en un país sin Constitución ni regiones. De hecho, en un primer momento no tenía ni un equipo mínimo, ni siquiera un despacho propio para empezar a trabajar.

La institucionalización de las autonomías era uno de los objetivos del nuevo Gobierno, pero se debían encontrar fórmulas jurídicas que no prejuzgasen el futuro constitucional y que, a la vez, convencieran a las fuerzas políticas de las regiones. Se manejaban entonces dos posibilidades, o bien limitar la preautonomía a aquellos territorios que habían tenido instituciones autonómicas anteriormente, o bien generalizar el proceso a todo el país. Asimismo, se podían restablecer los estatutos de autonomía derogados o buscar otras fórmulas, como podía ser el establecimiento de mancomunidades interprovinciales.

Esta última fórmula no gustaba a las fuerzas democráticas ya que recordaba al *sano regionalismo* impulsado durante el final del franquismo y que basaba la regionalización únicamente en criterios técnicos y administrativos, noción heredada de Francia, y no en criterios históricos o de conciencia diferenciada. Además, cuando se puso el Ministerio en marcha, se habían establecido contactos y compromisos que influyeron en la dinámica del proceso. Como hemos podido comprobar, en el caso de la Generalidad los contactos habían sido establecidos desde el otoño de 1976, pactándose de manera tácita el restablecimiento de esta institución. En la Comisión de los diez también se estableció una subcomisión encargada del asunto de las nacionalidades y regiones, estando

³⁰⁷ S.a: “Histórica jornada de Constitución del Consejo General Vasco, ayer, en Vitoria. Rubial, presidente (a la séptima votación”, *El Diario Vasco*, 18 de febrero de 1977. Recuperado de internet (file:///C:/Users/Usuario/Downloads/178866_1978_2_18_13346.pdf)

representadas Cataluña, País Vasco y Galicia, suscribiéndose un acuerdo en febrero de 1977 en el que se reclamaba el derecho a la autonomía y no una simple descentralización administrativa.

Los partidos nacionalistas vascos y catalanes reclamaban el restablecimiento de los Estatutos de la República, cuestión que el Ministerio no quería aceptar, ya que no deseaban restaurar unos estatutos vinculados a una Constitución republicana, sin embargo, era clara la necesidad de que la nueva Carta Magna reconociera la autonomía de nacionalidades y regiones.

Es por ello que en el RDL de restablecimiento de la Generalitat se indicaba que dicha regulación normativa no suponía ningún privilegio y debía emplear fórmulas parecidas en supuestos análogos de otras regiones. Esta posibilidad de extensión del modelo previsto para Cataluña a las demás regiones del Estado fue muy debatida en el seno de UCD y en ese momento se aceptó esta generalización. No obstante, según testimonio de Clavero, no era más que una estrategia para poder establecer la preautonomía en Cataluña y País Vasco, teniendo la intención posteriormente de frenar este proceso de regionalización. De hecho, en febrero de 1978, tras aprobarse la preautonomía del País Vasco, Fernando Abril Martorell quiso dar un frenazo a las preautonomías. Las negociaciones ya en marcha con representantes de las Asambleas de parlamentarios de Galicia, País Valenciano, Aragón, Canarias y Andalucía frustraron sus planes. Sin embargo, y como veremos en el análisis del debate constitucional, Abril Martorell buscó siempre limitar las autonomías en la Constitución, cuestión que le trajo disputas no solo con su propio partido, sino sobre todo con el PSOE, además de con los partidos nacionalistas.

“La propia idea de concebir a la nación como un conglomerado formado por Cataluña, el País Vasco y España, ofrecía matiz federalista que diferenciaba todavía más a dichos territorios del resto de España. Resultaba contradictorio que los defensores de la unidad de España, que se oponían con tensión a extender las preautonomías y la autonomía a las demás regiones, no mostraban su preocupación por la autonomía vasca y catalana, que era donde los principios de la autodeterminación tenían cierto arraigo en determinados sectores. Por el contrario, ellos aducían que la extensión de las autonomías a las demás regiones añadiría más tensión al problema vasco y catalán, por cuanto aumentaría su tendencia a una mayor diferenciación.”³⁰⁸

Prácticamente todos los partidos políticos en la campaña electoral habían prometido la autonomía de las nacionalidades y regiones. La discusión se centró entonces en el significado de estos términos y qué suponía la autonomía, cuestión intensa en el debate constitucional, reflejada en la evolución del artículo segundo, Título VIII y Disposición

³⁰⁸ Manuel Francisco CLAVERO: *España desde el centralismo a las autonomías*, Madrid, Planeta, 1983, p.33.

Adicional Primera, objeto de estudio de esta investigación. En un momento determinado del debate, una parte de esa derecha que se oponía a la generalización entendió que quizás esta era la mejor forma de diluir las reivindicaciones vascas y catalanas.

El ministro para las Regiones tenía desde el principio una posición muy clara respecto a la generalización de las autonomías para todas las regiones que así lo desearán. Así lo expuso en unas declaraciones en octubre de 1977, cuando se negociaba la preautonomía vasca, considerando que se debía superar el hecho de que solamente tuviesen estatutos de autonomía determinados pueblos o regiones de España, debiéndose extender los deseos de preautonomía a todas las regiones españolas.³⁰⁹

Tras establecer contactos desde el verano de 1977, el Ministerio de las Regiones comenzó en octubre la operación de generalización de las preautonomías provisionales para el acceso al autogobierno de las regiones. La idea era trazar un nuevo mapa político, lo que suscitaba conflictos nunca solucionados en relación con la estructura del Estado. La mayor parte de las veces fueron las propias Asambleas de Parlamentarios surgidas tras las elecciones quienes iniciaron las negociaciones.

“La Constitución las reconoció como los órganos competentes para la elaboración de los estatutos de autonomía, y lo que fue un fenómeno imprevisto e impreciso, terminó normalizándose en una labor concreta y laboriosa de cara a la autonomía.”³¹⁰

No era tarea fácil, ni a nivel político, pero, qué duda cabe, a nivel jurídico tampoco. Finalmente se optó por una fórmula sencilla: el real decreto-ley, basado en negociaciones y consensos con los partidos con mayor representación en cada Comunidad. De esta forma se evitaba directamente el Congreso, pero, al estar el establecimiento de esta preautonomía precedida por una negociación con la Asamblea de parlamentarios, se garantizaba, en cierta manera, el carácter parlamentario de las preautonomías.

El sistema de preautonomías se dividió entonces en dos fases. La primera fase consistía en la institucionalización de la entidad territorial, de los órganos de gobierno y administración, así como el establecimiento de la posibilidad de transferencias de servicios no especificados del Estado y las diputaciones (y el derecho aplicable en cada caso). Durante la segunda fase, se creaba una comisión mixta de transferencias para determinar el traspaso y las necesidades que debían acompañarlas (en término de bienes, personal, presupuesto...).

Se tenía muy en mente la provisionalidad de estos regímenes y se buscó una manera de hacerlo que no prejuzgase la Constitución, por lo que todo este proceso se hizo con la mirada puesta en el desarrollo de la Carta Magna. La intención se centraba sobre todo en

³⁰⁹ S.a: “Clavero Arévalo: Navarra se incorporará al País Vasco si así lo desea”, *La Vanguardia*, 27 de octubre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/10/27/pagina-8/33789529/pdf.html>)

³¹⁰ Manuel Francisco CLAVERO: *España desde...*p. 30.

no establecer techos de autonomía demasiado altos que luego tuviesen que ser rebajados por la Constitución. La prudencia en este sentido era la máxima del ministro para las Regiones, ya que no quería que pasara como en Italia, donde hubo Estatutos de Autonomía aprobados antes que la Carta Magna que superaron los techos posteriormente establecidos en la Constitución, lo que llevó a la necesidad de consolidar posteriormente dichos Estatutos como regímenes especiales.

Por ende, en un principio fue un fenómeno de descentralización administrativa porque las competencias traspasadas no suponían potestad legislativa, ni siquiera reglamentaria, sirviendo exclusivamente para gestionar lo transferido. Sin embargo, sí que prejuzgó, en parte, un modelo de Estado. Por un lado, provocó la necesaria generalización del proceso autonómico (aunque en un principio no todos los territorios tenían el mismo nivel de autonomía). Por otro lado, estableció un nuevo mapa político. Asimismo, las discusiones en torno al Título VIII se fueron aplazando lo máximo posible hasta que se consiguiera llegar a un consenso fuera de las Cámaras.

2.4 Los partidos políticos ante la Constitución

2.4.1 Los partidos nacidos al calor del régimen

En febrero de 1975, y al calor de la Ley de Asociaciones impulsada por el Gobierno de Arias Navarro, nació Unión del Pueblo Español (UDPE). Los dos líderes de esta asociación acabarían fundando dos de los partidos protagonistas de la Transición: UCD y Alianza Popular.

Alianza para el Pueblo Español, primer nombre de la asociación Unión del Pueblo Español, nació para dar credibilidad al proyecto de Arias y buscaba concentrar la parte más *azul filorreformista* del régimen, frente a la *vieja guardia azul*. Entre sus promotores se encontraban Laureano Pérez Rodó, José Solís, Fernando Herrero Tejedor, Carlos Pinilla, Emilio Romero y Adolfo Suárez, entre otros. Ya desarrollado en la introducción, las rivalidades dentro de las familias del franquismo se acentuaban cada vez más, habiéndose producido varias crisis de Gobierno. En un primer momento, la asociación fue liderada por Fernando Herrero Tejedor y se ofreció tanto a Fraga como a Ortí Bordas liderar la macroasociación, siendo rechazado por ambos.

El 12 de junio de 1975 Herrero falleció en un accidente de tráfico, siendo sustituido por José Solís como secretario general del Movimiento, quien propuso a Suárez liderar la asociación. Herrero ya lo había propuesto antes, pero fue rechazado por gran parte de los promotores. La junta directiva estaba formada por Carlos Pinilla, Fernando Ibarra, Francisco Escrivá de Romani, Alberto Balarín y Javier Carvajal. Suárez presidió la UDPE desde julio de 1975 hasta diciembre de ese mismo año, cuando fue designado secretario general del Movimiento en el primer Gobierno de la monarquía. En ese momento fue sustituido por Cruz Martínez Esteruelas, que hasta entonces había sido

ministro de educación.³¹¹ El objetivo principal de esta asociación fue siempre la evolución dentro de la continuidad del régimen. En junio de 1976 la asociación se convirtió en partido y posteriormente ingresaría en la federación Alianza Popular.³¹²

2.4.1.1 Unión de Centro Democrático (UCD)

Para hablar de Unión de Centro Democrático, es imprescindible detenernos a analizar su embrión: Centro Democrático. Es necesario realizar un recorrido por los partidos políticos que integraron esta coalición para poder entender las divergencias que surgieron posteriormente en el seno de la formación.

El 20 de enero de 1977 nació Centro Democrático por el impulso del Partido Popular (PP), fundado en 1976 por Pío Cabanillas y José María de Areilza. El PP se definía como un partido basado en una concepción de ética cristiana, pero aconfesional, liberal, en línea con el humanismo europeo, abierto y democrático. En su seno incluía a personalidades independientes, miembros del grupo Tácito, regionalistas, socialdemócratas y democristianos.³¹³

En su primer congreso celebrado a finales de enero de 1977, Pío Cabanillas fue elegido como presidente, José María de Areilza y Emilio Attard como vicepresidentes y José Luis Álvarez, Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona y José Pedro Pérez Llorca como secretarios. Las cinco líneas maestras sobre las que se fundaba el partido eran la defensa del humanismo, del pluralismo político, de la economía social de mercado, el rechazo de la doctrina marxista y el reconocimiento del hecho regional.³¹⁴

³¹¹ Miguel A. DEL RIO MORILLAS: “La Unión del Pueblo Español (UDPE), los orígenes de la macroasociación azul de Alianza Popular (AP)”, en Miguel Ángel RUIZ CARNICER (ed.): *Falange, las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Zaragoza, Institución <<Fernando el Católico>>, Zaragoza, Vol.2, 2013, pp.499-514.

³¹² S.a: “Terminó el I Congreso Nacional de UDPE. Voluntad de defender el legado que se creó en los últimos cuarenta años. Javier Carvajal anunció la transformación de la asociación en partido político”, *ABC*, 24 de junio de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19760624-26.html>); S.a: “Elección de Junta Directiva y conversión de la asociación en partido, objetivos del Congreso de la U.D.P.E”, *La Vanguardia*, 23 de junio de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/06/23/pagina-11/33622687/pdf.html>)

S.a: “«Unión del Pueblo Español», nombre definitivo. En breve presentación al Consejo Nacional”, *Los sitios Prensa y radio del Movimiento*, 23 de mayo de 1975. Recuperado de internet (https://web.archive.org/web/20150531014724/http://streaming.ajgirona.org/pandora/cgi-bin/Pandora.exe/sitios_de_gerona_los_1975-05-23_p_002?fn=commandselect;query=id:0001354135;command=show_pdf;texto=Sitios%20de%20Gerona.%20Los.%201975-05-23.%20p.%202.:sort_publication=sitios.de.gerona.los)

³¹³ S.a: “Liberal y en línea con el humanismo europeo. Constituido el Partido Popular”, *Informaciones*, 16 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (<http://recursos.march.es/linz/174045.pdf>); S.a: “La compleja transformación de una coalición en un partido unificado”, *El País*, 18 de octubre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/18/espana/277513205_850215.html)

³¹⁴ S.a: “PRIMER CONGRESO DEL PARTIDO POPULAR. El Centro Democrático se perfila como una gran fuerza electoral”, *El País*, 8 de febrero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/02/08/espana/224204401_850215.html)

Centro Democrático estaba integrado por el PP, ya mencionado, el Partido Popular Demócrata Cristiano (PPDC), Unión Demócrata Cristiana (UDC), Partido Demócrata Popular (PDP), la Federación de Partidos Demócratas y Liberales (FPDL), Unión Democrática Española (UDE), el Partido Liberal (PL) y el Partido Social Demócrata (PSD), sumándose posteriormente más partidos de ámbito regional.

El Partido Popular Demócrata Cristiano (PPDC) surgió de la fusión del partido Izquierda Demócrata Cristiana, liderado por Fernando Álvarez Miranda y escisión de Izquierda Democrática; Afirmación Social Española, liderado por José Rodríguez Soler y el Grupo Democristiano Independiente, encabezado por Emilio Carrascal junto a Iñigo Cavero y Óscar Alzaga.³¹⁵

El objetivo de esta fusión era crear una democracia cristiana potente y unida, que no tuviese vínculos con el régimen franquista, que fuese pluralista, defensora de la libertad y que estuviese basada en el humanismo cristiano sin ser confesional. Se distinguía de las otras tendencias de democracia cristiana en dos puntos esenciales. En primer lugar, PPDC se oponía a la alianza con grupos marxistas, a diferencia de Izquierda Democrática, presidida por Joaquín Ruiz Jiménez y que estaba integrada en la Coordinadora Democrática. En segundo lugar, se oponían a la formulación federal del Estado, lo que les separaba de la Federación Popular Democrática, encabezada por Gil Robles.³¹⁶

Unión Demócrata Cristiana (UDC) surgida en 1956 de la mano de Jesús Barros de Lis, nació como agrupación política clandestina opuesta al régimen franquista. Entre 1960 y 1962 cambió su nombre por Izquierda Demócrata Cristiana y participó en el *Contubernio* de Múnich. Tras las consecuencias del mismo (la detención y deportación de sus líderes y militantes, entre ellos Barros), volvieron a la denominación UDC. En abril de 1966, los sectores de la izquierda de la unión se posicionaron a favor del diálogo con los comunistas, lo que llevó a una quiebra con el ala de la derecha.

Este sector siguió actuando hasta 1970, año en el que cesaron sus actividades, pero no llegó a disolverse, mientras que el sector de la izquierda seguiría actuando junto a la Izquierda Democrática de Joaquín Ruiz Jiménez. En julio de 1975, la UDC se refundó como asociación con Barros como coordinador general, José Luis La Cruz Berdejo como presidente y José Ramón Lavilla como secretario general.³¹⁷ Un año después, con el nuevo Gobierno de Suárez, decidió constituirse como partido, siendo legalizado en

³¹⁵ S.a: “Presentación del Partido Popular”, *El País*, 9 de octubre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/10/09/espana/213663603_850215.html)

³¹⁶ S.a: “El Partido Popular Demócrata Cristiano, contra las alianzas con grupos marxistas”, *El País*, 9 de noviembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/11/09/espana/216342002_850215.html)

³¹⁷ S.a: “Grupos y partidos demócrata-cristianos españoles. Asociaciones acogidas al Estatuto del Movimiento”, *Blanco y Negro Madrid*, 3 de abril de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/blanco-negro-19760403-23.html>)

octubre de ese mismo año.³¹⁸ Al igual que el PPDC, rechazaban cualquier diálogo con los comunistas, defendían la reforma y no la ruptura y aunque creían en ciertas autonomías, se oponían al federalismo. El objetivo principal de la UDC era crear una alianza de centro de partidos democristianos.³¹⁹

El Partido Demócrata Popular (PDP) fundado en 1974 por Ignacio Camuñas era de orientación liberal y tendencia reformista. En 1976 formó parte de la Plataforma de Convergencia Democrática, pero no ratificó el acuerdo para la creación de Coordinadora Democrática. Si bien elogiaba el rol de la Platajunta como acelerador del proceso de ruptura del inmovilismo, consideraba que se estaba agotando ya su propia dinámica interna.³²⁰ Ese mismo mes, Fernando Chueca, fundador de la Unión Socialdemócrata Española (USDE) junto a Dionisio Ridruejo, abandonó la misma para integrarse en el PDP. Fue nombrado presidente del mismo en diciembre de 1976.³²¹

La Federación de Partidos Demócratas y Liberales (FPDL) fue fundada oficialmente en junio de 1976 y su presidente era Joaquín Garrigues Walker. Hijo del ministro de justicia en el primer Gobierno de la monarquía, Antonio Garrigues, Joaquín creó en 1974 la Sociedades de Estudios Libra, de tendencia liberal. De esta Sociedad surgió, por impulso del propio Garrigues y de Antonio Fontán, un año después, el Partido Demócrata, que más tarde se fusionaría en la FPDL.³²² Ese mismo año, en 1976, la FPDL se integró en la Coalición de Alianza Liberal, promovida por Joaquín Satrústegui, fundador a su vez de Unión Española.³²³

La Unión Democrática Española (UDE) nació en 1974 al amparo del Estatuto Asociativo del Movimiento. En 1975 se fundó como partido, siendo presidente Federico Silva Muñoz. Estaban en contra de la ruptura y entendían que la democracia pluralista debía

³¹⁸ Celestino MONGUE: “Unión Demócrata Cristiana se constituirá en partido”, *ABC*, 13 de julio de 1976. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-27808>); José Ramón SAINZ: “Se legalizan los primeros grupos democristianos”, *Pueblo*, 28 de octubre de 1976. Recuperado de internet (<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-27743>)

³¹⁹ Pedro J. RAMÍREZ: “Barros de Lis en el Club Siglo XXI. <<El centro ha de estar ocupado por una alianza electoral>>”, *ABC*, 22 de octubre de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19761022-22.html>)

³²⁰ S.a: “El Partido Democrático Popular abandona Coordinación Democrática”, *El País*, 8 de junio de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/06/08/espana/203032831_850215.html)

³²¹ S.a “El arquitecto Fernando Chueca”, *El País*, 30 de julio de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/07/30/espana/207525611_850215.html); S.a: “Chueca Goitia, presidente del Partido Demócrata Popular”, *El País*, 22 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/12/22/espana/220057209_850215.html)

³²² S.a: “Joaquín Garrigues Walker”, *El País*, 19 de octubre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/19/espana/277599606_850215.html)

³²³ S.a: “Hacia la unión de los liberales españoles”, *El País*, 13 de agosto de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/08/13/espana/208735222_850215.html)

hacerse de una forma evolutiva y de acuerdo a las Leyes Fundamentales.³²⁴ En 1976, con el nuevo Gobierno de Suárez, empezaron las discrepancias en su seno. Alfonso Osorio abogaba por la alianza con otras fuerzas democristianas de centroderecha y Silva por aliarse con la derecha franquista, lo que le llevó a abandonar la unión, fundando posteriormente Acción Democrática Española, que participaría en la fundación de Alianza Popular.³²⁵ En cuanto a la UDE, en diciembre de 1976 Alberto Monreal Luque fue elegido secretario general y Luis Angulo Montes presidente.³²⁶

Unos días después de la creación de CD, el 27 de enero, se unió el Partido Liberal (PL).³²⁷ Nacido como agrupación liberal en enero de 1976, se constituyó como partido el 9 de abril de ese mismo año. Liderado por Enrique Larroque, fue invitado a participar en la Coordinación Democrática, propuesta que no aceptó.³²⁸

El Partido Social Demócrata (PSD), surgió en febrero de 1977, a raíz de la escisión de Unión Social Demócrata Española de la Federación Social Demócrata en enero de ese mismo año. La queja de la USDE era que la federación era poco clara en la decantación hacia grupos que representaban, en mayor o menor medida, el continuismo del régimen o los que deseaban implantar un régimen democrático claro.³²⁹ Apostando por esto último, se creó el Bloque socialdemócrata, encabezado por Francisco Fernández Ordoñez y Rafael Arias Salgado, e integrado por, entre otros, Arturo Moya, Luis González Seara, José María Sanz Pastor, Dionisio Martínez, Jaime Ignacio del Burgo, Francisco Soler, Alejandro Muñoz Alonso, Blas Calzada, Gerardo Harguindey, e Ignacio Llanos. Deseaban unir en una convocatoria a todos aquellos que aceptasen el ideario socialdemócrata como centro izquierda de una coalición electoral con demócratacristianos y liberales.

Desde el inicio establecieron contacto con Centro Democrático integrándose finalmente en él. En las negociaciones con el CD, el PSD se quería constituir como la izquierda de

³²⁴ S.a: “Grupos y partidos demócrata-cristianos españoles. Asociaciones acogidas al Estatuto del Movimiento”, *Blanco y Negro Madrid*, 3 de abril de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/blanco-negro-19760403-23.html>)

³²⁵ S.a: “Reunión de UDE, Tácito y Fedisa”, *El País*, 30 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/09/30/espana/212886014_850215.html); S.a: “Tras la reunión de ayer, se consolida la formación de la gran alianza de derechas”, *El País*, 24 de septiembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/09/24/espana/212364029_850215.html)

³²⁶ J.M FERNÁNDEZ-RUA: “Monreal Luque, elegido secretario general de la U.D.E”, *ABC*, 19 de diciembre de 1976. Recuperado de internet (<https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19761219-26.html>)

³²⁷ S.a: “El Partido Liberal se incorpora al Centro Democrático”, *Pueblo*, 28 de enero de 1977. Recuperado de internet (<http://recursos.march.es/linz/I65251.pdf>)

³²⁸ S.a: “En octubre, Congreso del Partido Liberal”, *ABC*, 20 de mayo de 1976. Recuperado de internet (<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/abc-madrid-19760520-35.stamp.pdf>)

³²⁹ Miguel Ángel NIETO: “Abandona la Federación Socialdemócrata. Unión Social Demócrata Española lanza la idea del bloque constitucional”, *ABC*, 22 de enero de 1977. Recuperado de internet (<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/abc-madrid-19770122-19.stamp.pdf>)

ese centro, que no podría presentarse como una opción de centro derecha.³³⁰ En febrero de 1977 se inscribieron como partido, pasándose a denominar Partido Social Demócrata.³³¹

Entre finales de febrero y principios de marzo, se desató una tormenta en Centro Democrático, por dos razones principales. En primer lugar, se produjo un enfrentamiento dentro de la Coalición por unas declaraciones de Monreal (de la UDE) al diario *Informaciones*. Además de recordar las implicaciones franquistas de Cabanillas, hizo declaraciones poco elogiosas del PPDC (de Álvarez Miranda) y del PSD (de Fernández Ordoñez). Centro Democrático emitió un comunicado en el que manifestaba considerar inaceptables las palabras del líder de la UDE. Al parecer, las declaraciones venían a raíz de una operación en el seno del CD tendente a eliminar la presencia de UDE en la alianza centrista, para mejorar la imagen democrática, siendo Alberto Monreal el principal obstáculo para esta operación.

De acuerdo con esto, muchos miembros de la UDE se integrarían en el PPDC, por lo que la UDE quedaría prácticamente desintegrada. UDE respondió rompiendo con la federación que tenía con el PP, acusándole de atacar los principios ideológicos de inspiración cristiana, pero anunció que no tenía intención de abandonar CD.³³² Finalmente, el 4 de abril Monreal dimitió cuando la UDE se fusionó con el PPDC, creando el Partido Demócrata Cristiano, que se integraría en CD.³³³

En segundo lugar, en marzo de 1977 Areilza y Cabanillas se entrevistaron con Suárez, lo que terminó con la dimisión del primero del PP el 24 de marzo.³³⁴

“Esta dimisión se relacionó en medios políticos con una amplia operación propiciada por el Gobierno, con vistas a dirigir una opción de centro en las próximas elecciones, y cuyos hilos aparecían conducidos por el entonces vicepresidente segundo del Gobierno, Alfonso Osorio, y el ministro de Justicia, Landelino Lavilla, entre otros. (...) La presión gubernamental estaría encaminada a eliminar los obstáculos existentes

³³⁰ Camilo VALDECANTOS: “El Bloque Socialdemócrata mantendrá su ideología de izquierda”, *El País*, 3 de febrero de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/02/03/espana/223772405_850215.html)

³³¹ S.a: “Los partidos se legalizan”, *Arriba*, 11 de febrero de 1977. Recuperado de internet (<https://digital.march.es/fedora/objects/linz:R-53328/datastreams/OBJ/content>)

³³² S.a: “Guerra declarada en el Centro Democrático”, *Diario16*, 23 de febrero de 1977. Recuperado de internet ([Guerra declarada en el Centro Democrático - Archivo Linz de la Transición española | Fundación Juan March](#))

³³³ S.a: “Fusión del PPDC y UDE”, *El País*, 5 de abril de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/04/05/espana/229039229_850215.html)

³³⁴ S.a: “Areilza deja el Partido Popular”, *El País*, 25 de marzo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/25/portada/228092401_850215.html)

para poner al Centro Democrático y a la Democracia Cristiana -si esto último fuera factible- bajo la capitanía del señor Suárez.”³³⁵

Posteriormente, la comisión ejecutiva del CD admitió la posible incorporación del presidente, pero no del equipo propuesto por él. A finales de abril, Centro Democrático se constituyó formalmente en coalición electoral y el 23 de abril Leopoldo Calvo Sotelo, tras dimitir de su cargo como ministro de Obras Públicas, se integró en CD, buscando constituir un puente de cara a la posible presentación de Suárez como líder de una coalición de independientes con CD.³³⁶ A pesar de que la Izquierda Democrática, liderada por Ruiz-Jiménez, era partidaria de la integración, la oposición de Gil- Robles (Federación Popular Democrática) hizo que no se consiguiera la adhesión de la Democracia Cristiana.³³⁷

De CD a UCD

Todo este maremágnum de organizaciones y personalidades terminó por confluír en un partido político. El 3 de mayo por la mañana, mismo día en el que Calvo Sotelo la inscribe ante la Junta Electoral, nace Unión de Centro Democrático.

“Según constaba en una nota hecha pública a continuación, uno de sus fines era «apoyar en las próximas Cortes la política del presidente Suárez en la consolidación definitiva y pacífica de una democracia estable en España». Según el comunicado dado a conocer, UCD se proponía «ofrecer a los electores una posición moderada, como la que representan los partidos no marxistas preponderantes en Europa, de filiación demócrata cristiana, liberal y socialdemócrata».”³³⁸

La comisión ejecutiva del partido estaba integrada por Pio Cabanillas (PP), Álvarez de Miranda (PPDC), Fernández Ordóñez (PSD), Joaquín Garrigues (FPDL), Ignacio

³³⁵ S.a: “El presidente Suárez quiere dirigir un centro unificado”, *El País*, 26 de marzo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/26/espana/228178837_850215.html)

³³⁶ S.a: “Luiz Ortiz, nuevo ministro de Obras Públicas”, *El País*, 9 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/10/espana/232063211_850215.html)

³³⁷ S.a: “Legalizado el partido Unión de Centro Democrático”, *El País*, 13 de agosto de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/08/13/espana/240271206_850215.html)

³³⁸ S.a: “La compleja transformación de una coalición en un partido unificado”, *El País*, 18 de octubre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/18/espana/277513205_850215.html). Con comillas en el original.

Camuñas (PDP), Enrique Sánchez de León (Arex)³³⁹ y Leopoldo Calvo Sotelo.³⁴⁰ Se trataba de una coalición de quince partidos totalmente heterogéneos que iba desde liberales, cristianodemócratas, socialdemócratas, *azules* procedentes del movimiento, a regionalistas de variado espectro.³⁴¹

Esa misma noche, en una alocución televisiva de treinta y dos minutos, en horario de máxima audiencia, Suárez se presentó como candidato independiente al Congreso con la Coalición Unión de Centro Democrático.³⁴² Su discurso se basó en dos puntos principales: justificar por qué decidía presentarse y explicar los motivos por los que se legalizó el Partido Comunista.

En relación con el primer punto, consideró que debía ofrecer una alternativa política que evitase el enfrentamiento (tanto dialéctico como real) de dos frentes antagónicos, presentando así “una plataforma de colaboración para un entendimiento duradero entre los españoles.” Al no renunciar a su puesto de presidente, aseguraba que el Gobierno se mantendría neutro, actuaría con equilibrio y objetividad, no beneficiando ni perjudicando a ninguno de los partidos que se presentasen a los comicios. Como muestra de ello mostraba su renunciaba a una dedicación activa en la campaña electoral para poder seguir ejerciendo sus funciones.

Para garantizar esta posición se había decidido trasladar el control de las elecciones a las Juntas Electorales (centrales, provinciales y de zona), estando al margen de la posible influencia del Gobierno o de la Administración, permitiendo

“que los partidos políticos que participan en las elecciones -todos sin excepción- puedan también, por los medios establecidos, actuar como auténticos fiscales y jueces del proceso electoral.”

³³⁹ El Partido Acción Regional Extremeña nació en noviembre de 1976 y en marzo de 1977 Enrique Sánchez de León, que era director general de Política Interior, fue elegido secretario general. José Carlos DUQUE: “Nace Acción Regional Extremeña”, *El País*, 9 de noviembre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/11/09/espana/216342015_850215.html), Carlos MONROY: “Sánchez de León, elegido secretario de Acción Regional Extremeña”, *El País*, 27 de marzo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/27/espana/228265215_850215.html)

³⁴⁰ S.a: “Última fase de la disolución de UCD. Éxito y fracaso sin precedentes en la historia de las democracias”, *El País*, 19 de febrero de 1983. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1983/02/19/espana/414457217_850215.html)

³⁴¹ Dentro de la Coalición figuraban los siguientes partidos y federaciones: El PP (Cabanillas); **Democristianos:** PDC (Álvarez Miranda e Iñigo Cavero); **Socialdemócratas:** PSD (Fernández Ordoñez y Arias Salgado), USDE (Enrico de la Peña), Federación Socialdemócrata (FSD, José Ramón Lasuén), Partido Socialdemócrata Independiente (PSI, Gonzalo Casado); **Liberales:** FPDL (Joaquín Garrigues y Antonio Fontán), PDP (Iñigo Camuñas), PL (Enrique Larroque) y Partido Progresista Liberal (PPL, con García Madariaga); **Regionalistas:** AREX (Sánchez de León), Partido Social-Liberal Andaluz (PSLA, con Manuel Clavero), Partido Gallego Independiente (PGI, José Luis Meilán), Unión Canaria (UC, Lorenzo Olarte), Unión Demócrata de Murcia (UDM, Antonio Pérez Crespo), más una lista de independientes encabezada por Suárez.

³⁴² S.a: “Treinta y dos minutos duró la quinta alocución del presidente”, *El País*, 4 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/04/espana/231544827_850215.html?rel=listapoyo)

En relación con la legalización del PCE, argumentó que los estatutos presentados por el partido eran totalmente legales, además de que su conducta pública no contradecía los mismos. Fundamentó su decisión en dos principios básicos: realismo, porque el PCE era un partido organizado, con amplio apoyo y que deseaba participar en la democracia; y patriotismo, porque el momento político exigía establecer correctamente las reglas del juego y a sus participantes. En definitiva, aunque rechazase profundamente la ideología comunista, era demócrata lo que implicaba aceptar todas las opciones que respetaran la ley.

Finalmente, convocó a la población a hacer un pacto de no enfrentamiento a la hora de defender la diversidad de opciones electorales y a hacer posible el entendimiento social y político que la nación requería.³⁴³

Al preparar las listas electorales, surgieron fuertes tensiones por la gran cantidad de candidatos progubernamentales presentes en posiciones ventajosas en las mismas. Esto llegó a provocar algunas escisiones, la más notable la del Partido Liberal de Enrique Larroque.³⁴⁴

El 17 de mayo, UCD hizo público su manifiesto político, puntualizado unos días más tarde en su programa electoral. La elaboración del mismo no fue fácil ya que la diversidad de grupos políticos integrantes de la coalición impedía la redacción de un programa extenso y detallado, ya que esto necesitaba de una coherencia que era inexistente dentro de los idearios mismos de las diferentes tendencias. En consecuencia, el manifiesto contenía los puntos mínimos aceptados por todos sus integrantes.³⁴⁵ Esta diversidad interna se haría patente durante el debate constitucional, como tendremos ocasión de analizar.

“Ni marxista ni autoritario”, así empezaba el manifiesto de UCD, que se presentaba como una coalición de centro moderada que tenía como principal propósito llevar a cabo la profunda reforma para la consolidación definitiva y pacífica de la democracia en España. Presentaba la diversidad de la coalición como un punto fuerte, muestra de “la capacidad de diálogo y de renuncia a la propia imagen, en aras del consenso amplio que desea y necesita el pueblo español.” Recalcaba su voluntad de romper con la imagen de las dos Españas desde la moderación y el entendimiento.³⁴⁶

³⁴³ Tribuna: “El presidente del Gobierno candidato por la Unión del Centro”, *El País*, 4 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/04/espana/231544834_850215.html)

³⁴⁴ S.a: “Legalizado el partido Unión de Centro Democrático”, *El País*, 13 de agosto de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/08/13/espana/240271206_850215.html)

³⁴⁵ S.a: “La próxima semana, manifiesto político del Centro”, *El País*, 14 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/14/espana/232408810_850215.html)

³⁴⁶ S.a: “La Unión de Centro Democrático hace público su manifiesto político”, *La Vanguardia*, 18 de mayo de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/05/18/pagina-13/33756876/pdf.html>)

El slogan utilizado fue “Centro: vía segura a la democracia” y lo primero que dio a conocer la Unión, el 26 de mayo, fue su programa económico y es que una de las prioridades que centraron la campaña fue la crisis económica.³⁴⁷ Afrontar dicha crisis era una de los objetivos principales para lograr culminar el proceso de democratización, el otro era la configuración de un Estado de derecho bajo la forma de la Monarquía constitucional, siendo dicha institución intocable.

El programa definitivo fue presentado el 30 de mayo, y al igual que en el manifiesto, se insistía sobre la necesidad de la superación de las dos Españas, la elaboración de una nueva Constitución democrática y la apuesta por el centro, huyendo tanto del inmovilismo como del marxismo. En relación con la organización territorial, todos los miembros aceptaban la diferenciación regional “sin afectar a la soberanía y basada en la solidaridad de las regiones”, no siendo ninguno partidario del federalismo. Se pugnaba por una atención a las regiones y provincias españolas a través de un Estado regionalizado.³⁴⁸

Tras el triunfo en las elecciones, decidió constituirse como partido unificado el 3 de agosto, siendo legalizado el día 15. La mayor parte de los partidos que integraban la coalición se fueron disolviendo. Terminaba de esta forma

“una operación absolutamente insólita en los anales de la historia política: la formación de un partido que —en contra de todo uso político— acoge a un líder que no fue el suyo en principio, gana las elecciones y, sólo al final, se constituye como tal.”³⁴⁹

Del 19 al 21 de octubre de 1978 celebró su I Congreso nacional constituyente en el que se aprobaron los principios ideológicos y el modelo de sociedad defendido por el partido.³⁵⁰ En ellos se plasmaba lo defendido durante el debate constitucional. En estos principios se tratan multitud de temas, siendo los más interesantes para la investigación los territoriales. Como se ha visto, este era uno de los temas que estaba siendo debatido

³⁴⁷ S.a: “Unión de Centro Democrático da a conocer su programa económico”, *La Vanguardia*, 26 de mayo de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/05/25/pagina-3/33727452/pdf.html?search=elecciones>)

³⁴⁸ S.a: “La Unión de Centro Democrático hace público su manifiesto político”, *La Vanguardia*, 18 de mayo de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/05/18/pagina-13/33756876/pdf.html>); S.a: “La compleja transformación de una coalición en un partido unificado”, *El País*, 18 de octubre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/18/espana/277513205_850215.html); S.a: “Centro: vía segura a la democracia, eslogan de Unión del Centro Democrático”, *El País*, 24 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/24/espana/233272814_850215.html)

³⁴⁹ S.a: “Legalizado el partido Unión de Centro Democrático”, *El País*, 13 de agosto de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/08/13/espana/240271206_850215.html); S.a: “Los partidos integrados en UCD se disuelven sin grandes dificultades”, *El País*, 13 de diciembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/12/13/espana/250815601_850215.html)

³⁵⁰ S.a: “Hoy se inicia el I Congreso constituyente de UCD”, *El País*, 19 de octubre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/19/espana/277599610_850215.html)

en el ámbito social y político, y por eso la UCD también tuvo que posicionarse ante el mismo.

En relación con la organización territorial del Estado se declaraban un partido integrador que proclamaba y defendía

“todas las diversidades históricas, sociales y culturales que caracterizan a España y, en consecuencia, propugna el principio del reconocimiento y desarrollo de la autonomía de las comunidades que la integran,”

pero matizaban “dentro de la indisoluble unidad de la nación española”. Reiteraban esta idea de unidad junto a la diversidad alegando que

“tanto el principio de libertad como el de igualdad, lleva a la necesidad de las comunidades autonómicas dentro de la nación española. UCD defiende la unidad de España que se enriquece con las autonomías que implican el principio de «proximidad» que los problemas que atañen al ciudadano se puedan resolver en los lugares más próximos al mismo.”³⁵¹

Cabe destacar que, durante todo el documento, al igual que hicieron durante la campaña electoral, reiteraron mucho la idea del centro político, definiéndose a sí mismos como “un partido auténtico de centro”, justificándose este afán para desmarcarse tanto de la derecha como de la izquierda.

2.4.1.2 Alianza Popular (AP)

Alianza Popular surgió a raíz de la federación de siete asociaciones políticas conservadoras. Los *7 magníficos* eran Manuel Fraga, Laureano Pérez Rodo, Federico Silva Muñoz, Cruz Esteruelas, Gonzalo Fernández de la Mora, Licio de la fuente y Enrique Thomas de Carranza.³⁵² Seis de ellos eran exministros de Franco, por lo que la mayoría de sus miembros provenían de la antigua jerarquía franquista.³⁵³ Dada la

³⁵¹ Primer Congreso Nacional Unión de Centro Democrático (UCD) Principios ideológicos y modelo de sociedad de UCD. Recuperado de internet (<http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1978-1979-2-13210&dsID=PDF>). Con comillas en el original.

³⁵² Los periodistas les bautizaron así por el western “Los 7 magníficos”, muy en boga esos años.

³⁵³ Manuel Fraga Iribarne, ministro de Información y Turismo entre 1962 y 1969, así como vicepresidente del Gobierno y ministro de la Gobernación entre 1975 y 1976. Cruz Martínez Esteruelas, ministro de Planificación y Desarrollo entre 1973 y 1974 y ministro de Educación y Ciencia entre 1974 y 1976. Federico Silva Muñoz, ministro de Obras Públicas entre 1965 y 1970. Licio de la Fuente y de la Fuente, ministro de Trabajo entre 1969 y 1975, así como vicepresidente del Gobierno entre 1974 y 1975. Laureano López Rodó, ministro sin cartera entre 1965 y 1967, ministro de Planificación y Desarrollo entre 1967 y 1973 y ministro de Asuntos Exteriores entre 1973 y 1974. Gonzalo Fernández de la Mora, ministro de Obras Públicas entre 1970 y 1974. Enrique Thomas de Carranza no fue ministro, pero entre otros cargos fue secretario técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores de 1972 a 1976 y procurador en Cortes de 1971 a 1977.

trayectoria de sus integrantes fue considerado uno de los partidos herencia del régimen, aunque se quiso mostrar como una opción política reformista. En las elecciones de 1977 se presentó en todas las provincias, menos en Guipúzcoa dónde, debido a la presión terrorista, lo hizo indirectamente a través de su apoyo a Guipúzcoa Unida (GU). Obtuvo muy pocos votos a pesar de los medios con los que contó, la imagen de los *7 magníficos* fue demoledora porque eran la viva imagen del franquismo.

Ideada por Fraga, la federación de las siete asociaciones que desembocaría en Alianza Popular se constituyó en octubre de 1976. La mayoría de esas asociaciones se inscribirían como partidos políticos posteriormente a la formación de AP, sin embargo, su nacimiento se enmarcó al calor del Estatuto de Asociaciones del Movimiento Nacional de diciembre de 1974, aunque solo dos de ellas se constituirían en ese momento (UDPE y UNE).

“Las siete agrupaciones representaban a la mayoría de culturas políticas ubicadas en el franquismo: 1) Unión del Pueblo Español (UDPE), liderada por Cruz Martínez Esteruelas, recogía los sectores azules, especialmente los funcionarios, de las estructuras del Movimiento Nacional; 2) Unión Nacional Española (UNE), liderada por Gonzalo Fernández de la Mora, de tendencia tradicionalista; 3) Acción Democrática Española (ADE), liderada por Federico Silva Muñoz y que recogía a los sectores católicos colaboracionistas del franquismo; 4) Reforma Democrática (RD), liderada por Manuel Fraga, conglomerado de fuerzas procedentes del reformismo azul joseantoniano y de sectores liberalizantes del franquismo; 5) Acción Regional (AR), liderada por Laureano López Rodó, de tendencia tecnocrática regionalista; 6) Democracia Social (DS), liderada por Licinio de la Fuente, de tendencia neofalangista evolutiva; 7) Unión Social Popular (USP), liderada por Enrique Thomas de Carranza, la cual no se decantaba por ninguna de las cultura políticas del franquismo, al intentar presentarse como una plataforma aglutinante de las fuerzas del 18 de Julio.”³⁵⁴

Al no tener apenas peso durante el debate constitucional, no merece profundizar sobre los orígenes de las diferentes asociaciones que formaron AP, aunque debemos recalcar que Reforma Democrática (RD), liderada por Fraga iba a ser, en un primer momento, la opción del centro para liderar el proceso de reformas que el régimen franquista estaba viviendo. Sin embargo muy pronto varios de los miembros reformistas abandonaron la formación, como Gabriel Cisneros que ingresaría en UCD.³⁵⁵ En efecto,

³⁵⁴ Miguel A. DEL RÍO MORILLAS: << Los orígenes de Alianza Popular: entre el reformismo institucional y la extrema derecha neofranquista nacional-populista (1976-1979). Un estado de la cuestión>>, *Franquisme & Transició*, 3 (2015), pp.301-333, esp.p.303.

³⁵⁵ Pilar Marcos: “De cuando Alianza Popular nació con siete padrinos”, *El País*, 8 de octubre de 2006. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/2006/10/08/espana/1160258413_850215.html)

“el grupo se vería enturbiado por el talento autoritario mostrado por Fraga durante los primeros meses de la monarquía, cuando tras asumir la cartera de Gobernación mostró un férreo control del orden público ante cualquier movilización política o social que pusiera en riesgo su proyecto de reforma.”³⁵⁶

Para hablar de RD hay que mencionar antes GODSA (Gabinete de Orientación y Documentación, S.A), sociedad mercantil nacida en 1973 de la mano de los militares Javier Calderón, José Luís Cortina Prieto y Florentino Platero. En un principio creada como una sociedad de estudios y de asesoramiento político dentro del sistema franquista, dentro de esta sociedad se movieron numerosos miembros de la jerarquía franquista en la que se establecieron contactos y se desarrollaron programas para la posible evolución (que no ruptura) del régimen. Fraga terminaría siendo su principal cliente y en ella desarrollaría su proyecto político que intentó llevar a cabo al ser nombrado ministro de la Gobernación y fracasó. No obstante, en 1976 GODSA publicó *El libro blanco para la reforma democrática y Llamamiento para la reforma democrática* que formarían la base doctrinal de RD. Estos principios eran, básicamente, los siguientes:

“aceptación del príncipe Juan Carlos como Jefe del Estado; la realización parcial de una reforma constitucional (entiéndase el compendio de Leyes fundamentales del régimen franquista) y la renuncia al cuestionamiento de la legislación fundamental; la adopción de medidas que propicien la reconciliación nacional; el planteamiento de un calendario para la realización de consultas nacionales; el reconocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos; la reforma de la Ley de Cortes con la introducción del sufragio universal y renovación de la legislatura; la plena representatividad y libertad sindical; la separación entre Estado e Iglesia; la creación de mancomunidades regionales; y, la fijación de órganos para la planificación democrática de la economía.”³⁵⁷

Suponía entonces un modelo continuista del régimen y ese mismo año, en octubre, Fraga estructuró su propio partido (RD) en base a estos principios. Prueba manifiesta de que se estaba intentado aunar a las fuerzas más a la derecha del sistema para hacer un núcleo frente al programa impulsado por Suárez, es que RD se instituyó en el mismo mes que nacería AP.

Asimismo, el día 9 de octubre de 1976 se inscribió como Federación de Alianza Popular y ese mismo día presentaron su manifiesto ofreciendo “una opción democrática y reformista,” que era más bien reformismo continuista ya que rechazaban toda ruptura y exigían respeto “para la obra de un pueblo durante casi medio siglo,” es decir respeto a la dictadura. Por ello no es de extrañar que de los seis únicos votos en contra de la

³⁵⁶ Adrián MAGALDI FERNÁNDEZ: << Coalición Democrática y las elecciones de 1979: la primera refundación de la derecha española >>, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 43 (2021), pp. 253-277, esp.254.

³⁵⁷ Miguel A. DEL RÍO MORILLAS: *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2013, p.55-71, esp.pp.62-63. Con paréntesis en el original.

Constitución que hubo en el Congreso, cinco pertenecieran a AP, y tres miembros más se abstuvieran, por lo que, de 16 diputados, la mitad no aprobaron la Carta Magna.³⁵⁸ De los 7 magníficos cinco eran los que llegaron al Congreso y al ser una federación cada uno votó lo que quiso.³⁵⁹

Decían admitir “sin reservas la pluralidad de opciones,” pero se oponían a “la legalización de los grupos comunistas, terroristas o separatistas.” La forma de Estado defendida era la Monarquía, considerada “clave de nuestras instituciones tradicionales y de las Leyes Fundamentales.”

Se oponían a la apertura de “un período constituyente de carácter rupturista,” aunque afirmaban la necesidad de una reforma constitucional y por eso admitían en líneas generales el proceso abierto por el Gobierno. Sin embargo, consideraban que cualquier reforma ulterior debía “hacerse de modo gradual, según el cauce constitucional correspondiente, sin cometer el error de plantear a la vez todos los problemas institucionales,” lo que básicamente significaba ir evolucionando poco a poco desde las Leyes Fundamentales sin modificar su *esencia*.

Defendían la “unidad de la Patria así como el reconocimiento de la personalidad y autonomía de sus regiones.”³⁶⁰ Es destacable ver cómo hasta este grupo asumió la necesidad de autonomía, aunque obviamente su concepción de la misma se limitaba a una simple descentralización administrativa, no obstante es una muestra de cómo el uso de la palabra autonomía fue prácticamente unánime en todos los grupos políticos.

El Congreso Constituyente de la federación de partidos se celebró del 5 al 7 de marzo, saliendo como presidente de la misma Federico Silva Muñoz y Fraga como secretario general, aunque los cargos no tuvieron que ser revalidados por los votos de la militancia. En dicho congreso, los grupos políticos que los siete encabezaban se disolvieron para integrarse en el Partido Unificado de Alianza Popular (PAUP, aunque por ser popularmente conocidos como AP seguiremos con esta denominación), excepto los de Silva (Acción Democrática Española) y Fernández de la Mora (Unión Nacional Española) que se mantuvieron federados.

En este Congreso explicitaron que la doctrina de AP se basaba, principalmente, en los valores del espíritu nacional, el imperio de la ley y el orden, la unidad nacional y el

³⁵⁸ Votaron en contra Gonzalo Fernández de la Mora, Alberto Jarabo Payá, Federico Silva Muñoz, José Martínez Emperador y Pedro de Mendizábal. Se abstuvieron Licinio de la Fuente, Álvaro de Lapuerta y Modesto Piñeiro.

³⁵⁹ Llegaron Gonzalo Fernández de la Mora, Federico Silva Muñoz, Licinio de La Fuente, Laureano López Rodó y Fraga, que fue uno de los padres de la Constitución.

³⁶⁰ Todas las citas del manifiesto de: S.a: “Alianza Popular opta por el continuismo reformista”, *El País*, 10 de octubre de 1976. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1976/10/10/espana/213750016_850215.html)

repudio a las injerencias extranjeras. Asimismo, se negaban a renunciar a la memoria de Franco.³⁶¹

En el programa electoral de 1977 defendieron la reforma como la mejor vía para el proceso de Transición, oponiéndose, de nuevo, a que se abriese “un período constituyente de carácter rupturista (...) rechazando tanto el inmovilismo como la ruptura.”³⁶² La fórmula usada para la Monarquía como forma de Estado era exactamente la misma que la usada en su primer manifiesto.³⁶³

En relación con la organización territorial,

“por ser España una y varia, propugnamos soluciones de autonomía institucional que reconozcan el hecho geográfico e histórico de las regiones y su personalidad cultura, económica y social.”³⁶⁴

Reconocían la necesidad de autonomía y descentralización, pero “sin menoscabar en ningún momento la independencia, integridad y soberanía política y económica de la nación.”³⁶⁵ La concepción de autonomía de este partido, cuestión que tendremos ocasión de analizar más en profundidad a lo largo del debate constitucional, se basaba en un regionalismo que consistía en el reconocimiento de una autonomía, pero únicamente en el sentido de gestión, defendiendo la descentralización administrativa.

2.4.2 Los partidos de la oposición

2.4.2.1 Partido Socialista Obrero Español- Partido Socialista de Euskadi (PSOE-PSE)

Analizados los partidos políticos surgidos desde el seno o los márgenes del régimen franquista, en este apartado se analizan otra serie de partidos. En primer lugar, el PSOE, fundado en 1879, se trata del partido con más larga tradición en España, así como en Euskadi y sobre todo en Bizkaia, donde la presencia de una fuerte organización socialista es constante en la historia política y obrera de esta provincia. Irrumpió con fuerza en la Transición situándose como segunda fuerza política, logrando en unos años la mayoría absoluta.

Dotada de una estructura federal, permite la autonomía de las diferentes organizaciones territoriales y que en Euskadi el PSE se articule como una opción específica. Su órgano máximo está integrado por las federaciones de Álava, Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya, que, a su vez, tienen una estructura autónoma para los problemas específicos de cada

³⁶¹ S.a: “Alianza Popular, fiel a la memoria de Franco”, *El País*, 8 de marzo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/08/portada/226623604_850215.html)

³⁶² ALIANZA POPULAR: Programa electoral AP de 1977, II/ Punto 9, p.16 Recuperado de internet (<https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1144-20090908160743.pdf>)

³⁶³ *Ibid.*, II/ Punto 4, p.15.

³⁶⁴ *Ibid.*, Las regiones p.23.

³⁶⁵ *Ibid.*, Las regiones p.23.

provincia. Esta estructura ya muestra la concepción del PSOE en relación con la estructura territorial del estado, y con su concepción de los territorios que lo componen.

El PSOE en el exilio era una organización muy débil, con miembros fuertemente marcados por la guerra civil, además de estar muy controlada. Dicho control exterior, que bloqueaba el margen de maniobra en el interior, provocó el crecimiento continuo de las tensiones entre los dos sectores, estallando las mismas a finales de los sesenta. En el interior, un fuerte movimiento socialista resurgía a finales de los setenta, encabezado por un grupo de jóvenes inexpertos, pero con ansia de participación; no condicionados por la guerra civil, con un marcado discurso radical que apostaba por la renovación del PSOE. El apodado “Círculo de Sevilla” compuesto por Felipe González, Alfonso Guerra, Luis Yáñez, Guillermo Galeote y Alfonso Fernández buscaba el traslado de la dirección del PSOE a España, esperando así disponer de más margen de maniobra.

Las desavenencias dentro del Partido afloraron abiertamente en el XI Congreso en el exilio, en 1970. En dicho Congreso, una parte de los asistentes buscó la no reelección de Rodolfo Llopis como secretario general, así como la modificación o rectificación de la línea política en relación con las alianzas políticas con otras fuerzas, buscando la no exclusión de los comunistas. Del Congreso no surgió ningún acuerdo, y el interior decidió comenzar a organizarse al margen del exterior. La reiteración en la llamada a la unidad de este Congreso no surtió efecto, y en los dos años posteriores al Congreso las tensiones crecieron, llevando a la escisión del sector histórico del partido.

Uno de los detonadores de la misma fue la publicación en mayo de 1972 en *El Socialista* (que estaba bajo la responsabilidad de la Comisión Ejecutiva residente en el interior) de un artículo titulado: “Los enfoques de la praxis” en el que se hizo un ataque directo a la gestión exterior, a la que se acusaba de no implicarse realmente en la lucha en el interior, e incluso de bloquearla, así como de centrarse en la no alianza con otras fuerzas (clara referencia a los comunistas) cuando la realidad interior exigía otra visión. El exterior reaccionó con indignación a la publicación de este artículo, exigiendo una rectificación del mismo. En caso de no hacerlo, la Comisión Ejecutiva dirigida por Llopis amenazó con declararse incompatible con el interior, además de considerarles responsables de la situación en el seno del partido. Al no haber rectificación por parte del interior, el exterior continuó su amenaza de declarar incompatibles las dos direcciones, además de lanzar duras críticas contra el interior. El 22 de abril de 1972 (es decir, antes de la publicación del artículo) se había decidido en la Comisión Ejecutiva la celebración del XII Congreso del PSOE en agosto.

A raíz de la publicación del artículo, y su no rectificación posterior, Llopis junto con otros cuatro miembros de la Comisión Ejecutiva (José Martínez de Velasco, Ildelfonso Torregrosa, Antonio Pallarés y Miguel Armentia Juvete) decidieron no celebrar el Congreso, argumentando que la organización del mismo podría llevar a la escisión. Sin embargo, desde el interior decidieron celebrarlo, lo que llevó definitivamente a la escisión. El sector mayoritario en el interior sería reconocido como PSOE-Renovado, y el grupo organizado en torno a Llopis emplearía el nombre de PSOE-Histórico. El

Movimiento Socialista Internacional reconocería en enero de 1974 al sector renovado como legal y legítimo, asumiendo entonces el nombre de PSOE, dejando sin validez el nombre del sector histórico.³⁶⁶

Tras la escisión en 1972 de PSOE histórico, el PSOE celebró de 11 al 13 de octubre de 1974 el XIII Congreso en el exilio, popularmente conocido como Congreso de Suresnes, dónde se revalidaron las tesis renovadoras, así como el liderazgo de la nueva dirección que salió elegida, con las generaciones más jóvenes a la cabeza. Asimismo, se transfirió toda la responsabilidad al interior siendo Felipe González elegido secretario general, aunque la primera opción fue Nicolás Redondo, quien rechazó la candidatura ya que se consideraba más útil en el seno de la UGT. La nueva dirección la componían tres grupos: los vascos, con Nicolás Redondo como secretario de Organización, Enrique Múgica (el estudiante infiltrado amigo de Ridruejo antes mencionado) secretario de Coordinación y José María Benegas como secretario de Juventudes. Los madrileños, con Pablo Castellano como secretario de Relaciones Internacionales y Paco Bustelo como secretario de Formación. Por último, los andaluces, con el mencionado Felipe González a la cabeza y Alfonso Guerra como secretario de información.

La aspiración del partido era instaurar una República Federal, que tuviese en cuenta los legítimos deseos de las nacionalidades ibéricas, la transformación de la sociedad capitalista en socialista gracias a la conquista del poder político y económico por parte de la clase trabajadora, insistiendo en la necesidad de establecer un régimen democrático en España, negándose a participar en cualquier operación evolucionista o transformista por parte del régimen.³⁶⁷

Se abogaba por la ruptura democrática como única salida, siendo imprescindible para restablecer la democracia la declaración de una amnistía, la devolución de los derechos y libertades, la disolución de las instituciones represivas, la convocatoria de elecciones libres y “el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de todas las nacionalidades ibéricas.”³⁶⁸

En este sentido, se aprobó también una Resolución sobre Nacionalidades y Regiones.

“La definitiva solución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas que comporta la facultad de

³⁶⁶ Paul PRESTON: “Decadencia y resurgimiento del PSOE durante el régimen franquista”, en Santos JULIÁ (coord.): *El socialismo en España. Desde la fundación del PSOE hasta 1975*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1986; Miguel PEYDRO CARO: *Las escisiones del PSOE*, Barcelona, PLAZA&JANES, 1980.

³⁶⁷ Editorial: “XIII CONGRESO DEL PARTIDO: POR LA LIBERTAD, POR EL SOCIALISMO”, *El Socialista*, n°29, segunda quincena de octubre, 1974, p.1. Recuperado de internet (<https://fpabloiglesias.es/wp-content/uploads/hemeroteca/ElSocialista/1974/10-1974/29.pdf>)

³⁶⁸ P.S.O.E: “Resolución Política”, *El Socialista*, n°29, segunda quincena de octubre, 1974, p.8. Recuperado de internet (<https://fpabloiglesias.es/wp-content/uploads/hemeroteca/ElSocialista/1974/10-1974/29.pdf>)

que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español.”

Se defendía entonces “la constitución de una República Federal de las Nacionalidades que integran el Estado Español” considerando que dicha organización territorial permitía

“el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que se salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integren el Estado federativo.”³⁶⁹

Tan solo un año después de la muerte de Franco, se celebró del 5 al 8 de diciembre de 1976 el XXVII Congreso del PSOE en Madrid, el primero en España desde 1932. A pesar de que el partido no era todavía legal, se les dejó bastante libertad en contraposición al PCE, lo que ha sido apuntado ya anteriormente. De trascendental importancia, este Congreso cristalizó el cambio de estrategia emprendido unos años antes.

En paralelo a la celebración del Congreso, la revista *El Socialista* editó un número especial que constaba de cinco publicaciones, dónde se resumían los puntos más importantes tratados. Focalizaremos la atención en todo lo relativo a las nacionalidades y regiones, dado el interés del trabajo. El lema del Congreso fue *Socialismo es Libertad* y se denominó Congreso Histórico y de la Renovación, histórico porque parte del PSOE escindido (la parte llamada histórica) decidió volver a integrarse en el PSOE.³⁷⁰

En este Congreso el lenguaje se modificó, a la noción de ruptura se le añadió el adjetivo de negociada. El partido había evolucionado a raíz del nombramiento de Suárez y las medidas puestas en marcha, entendiendo ahora la alternativa democrática, la ruptura, como un proceso dialéctico, “como una combinación de factores entremezclados de presión y negociación”, y así lo había asumido Coordinación Democrática.³⁷¹

En el mismo especial de la revista socialista, se recordaban varios Congresos clave para la historia del PSOE, entre ellos el Congreso de 1918 dónde se aludió al problema de las nacionalidades y suscitó un intenso debate. Fue en ese momento en el que los socialistas acordaron “la lucha por la Confederación republicana de las nacionalidades ibéricas,” tomando partido “por una república que reconociese en su seno el hecho de las nacionalidades.”³⁷²

³⁶⁹ P.S.O.E: “Resolución sobre Nacionalidades y Regiones”, *El Socialista*, nº29, segunda quincena de octubre, 1974, p.6. Recuperado de internet (<https://fpabloiglesias.es/wp-content/uploads/hemeroteca/ElSocialista/1974/10-1974/29.pdf>)

³⁷⁰ Sócrates Gómez, Turrión, Zarrías, Javier Solana entre, otros. P. S.O.E: “Hoy, la unidad”, *El Socialista*, Número especial XXVII Congreso del PSOE, núm.2, 6 de diciembre de 1976, p.3.

³⁷¹ P.S.O.E: “Madrid, Congreso del P.S.O.E. Están todos”, *El Socialista*, Número especial XXVII Congreso del PSOE, núm.2, 6 de diciembre de 1976, p.4.

³⁷² P.S.O.E: “1918: Nacionalidades, un debate apasionante”, *El Socialista*, Número especial XXVII Congreso del PSOE núm.1, 5 de diciembre de 1976, p.10.

Siendo las nacionalidades uno de los temas clave del Congreso de 1976, El Socialista publicó una serie de reflexiones e ideas en torno a las nacionalidades vasca, gallega y catalana en sus respectivas lenguas y la traducción al castellano. En relación con la nacionalidad vasca, el artículo publicado fue redactado por el Comité Central Socialista de Euskadi. Al igual que luego defenderían en el debate constitucional, consideraban que con la Ley del 21 de julio de 1876 que suprimían los fueros, se culminaba el proceso de abolición de las libertades autonómicas vascas.

“Desde esa fecha el pueblo vasco se ha visto privado, salvo en el último periodo republicano, en el que se estableció el Estatuto de Autonomía de 1936, de instituciones propias que recojan las justas aspiraciones de nuestro pueblo.”

El Comité declaraba que únicamente a través del socialismo Euskadi conseguiría ser libre³⁷³, llegando a esa libertad a través del internacionalismo socialista y “en el marco de un Estado Federal libremente decidido por los diversos pueblos que componen el Estado”. Propugnaba, además

“el autogobierno de Euskadi en su aspecto político, administrativo, legislativo, cultural y social, mediante un Estatuto de Autonomía en la perspectiva de un Estado federal aprobado por el pueblo vasco en proceso constituyente.”

En el mencionado Estatuto de Autonomía se debería garantizar el ejercicio del derecho de autodeterminación.³⁷⁴

Sin embargo, el lenguaje cambió radicalmente un año después y en el programa electoral de 1977, no se mencionaba ni la república, ni el federalismo, y mucho menos el derecho de autodeterminación.

“El PSOE defiende la unidad del Estado Español (...) unidad que ha de articularse mediante una fórmula constitucionalmente pactada y abierta tanto a las diferencias entre las distintas nacionalidades y regiones como a la flexibilidad necesaria para su progresivo desarrollo y concreción.”

En relación con estas nacionalidades, en este mismo programa se señalaba que eran las diversas lenguas, tradiciones y costumbres las que “configuran la personalidad propia de cada nacionalidad y región del Estado.” Para garantizar esta personalidad, y dado que los pueblos reclamaban su derecho a tener instituciones propias, los socialistas ya no defendían el derecho de autodeterminación, sino que afirmaban “el derecho a la

³⁷³ El slogan era “Euskadi será socialista o no será libre”.

³⁷⁴ P.S.O.E: “El problema de las nacionalidades. 2.Euskadi”, *El Socialista*, Número especial XXVII Congreso del PSOE, núm.2, 6 de diciembre de 1976, p.2.

autonomía de los pueblos de España.” Sería, en definitiva, a través de un nuevo marco constitucional en el que tendrían cabida estos derechos de las nacionalidades y regiones, que podrían “complementarse con los diversos Estatutos.”³⁷⁵

En el programa electoral no había alusión al federalismo, pero en cambio, en la publicidad electoral del PSE, sí. En un anuncio en el periódico *El Diario Vasco*, el encabezamiento proclamaba que “cada pueblo tiene su propia forma de ser (el nuestro también sabe cómo quiere ser)”, y el texto que lo acompañaba era el siguiente:

“Nuestro pueblo sabe que la Autonomía es un hecho imprescindible para que se produzca la auténtica Democracia. Una autonomía dentro de un Estado Federal libremente decidido por todos.”³⁷⁶

Esta diferencia responde a la estructura autónoma del PSE. No obstante, cabe destacar que, aunque en determinados momentos del iter constituyente el PSOE se declaró federalista, no defendió esta opción en el debate sobre el modelo de organización territorial.

2.4.2.2 Partido Comunista de España (PCE) y el EPK (*Euskadiko Partidu Komunista*)

Aunque el Partido Comunista de España no fue excesivamente relevante electoralmente, debe hacerse mención ya que, tanto en la ponencia constitucional (con Solé Tura como representante) como en el debate, estuvo muy presente. De larga tradición, fundado, como se sabe, en 1921, coincidiendo con la creación de la III Internacional que escindió a los partidos socialistas europeos, fueron muy activos en la lucha antifranquista y realizaron una gran oposición en la clandestinidad, sobre todo a final del régimen. Sin embargo, fue el PSOE quién absorbió gran parte de su electorado.

En el País Vasco se fundó en 1935 el Partido Comunista de Euskadi-Euskadiko Partidu Komunista (de ahora en adelante lo nombraremos EPK para diferenciarlo del PCE) celebrándose ese año el I Congreso Fundacional, dotándose de órganos propios de dirección. En su acta fundacional de 1935, consideraban que el Partido Comunista de España, con su programa de liberación nacional y social, había sido el único que había luchado “por el derecho de autodeterminación de las nacionalidades oprimidas, incluso hasta su separación del Estado Español.” El EPK reconocía entonces

³⁷⁵ Elecciones Generales 1977, Programa electoral del PSOE, p.6 y 7. Recuperado de internet (<https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1977.pdf>)

³⁷⁶ El anuncio seguía así: “Una Autonomía para todos los que viven y trabajan en cada Municipio, en cada Región de nuestro país// Nuestro propósito es conseguirla cuanto antes, y para ello necesitamos la solidaridad de todos los pueblos” Publicidad Electoral P.S.O.E, *El Diario Vasco*, 10 de mayo de 1977, p.9. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es#>)

“la plena existencia de la nacionalidad vasca, expresada en la comunidad de idioma, territorio, homogeneidad étnica, cultural y sobre todo en la voluntad decidida de la mayoría del país.”

Se consideraba la lucha por la liberación nacional un factor decisivo para la liberación económica y social de las masas, por lo que luchaba “con todas sus fuerzas, por conquistar el derecho de autodeterminación para nuestro pueblo.” Asimismo, las dos primeras reivindicaciones expuestas eran ese derecho de autodeterminación, “incluyendo su derecho a la separación del Estado Español”, siendo la aprobación del Estatuto Vasco “el primer paso para la consecución total del derecho de autodeterminación de Euskadi.”³⁷⁷

Tras 39 años en clandestinidad, en 1974 celebró su II Congreso en Francia. Allí se eligió un Comité Nacional de cincuenta miembros. El mencionado comité eligió un nuevo Comité Ejecutivo, ratificándose la elección de Ramón Ormazábal como secretario general hasta 1977, cuando fue sustituido por Roberto Lertxundi, el cual procedía de ETA-VI Asamblea. A pesar de la débil representación del EPK en las elecciones de junio de 1977, Roberto Lertxundi formó parte de la ponencia que en 1978 redactó el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Además, fue uno de los dirigentes que se desplazó a Madrid junto con Carlos Garaikoetxea para negociar la aprobación del Estatuto en las Cortes Generales.

Un año después, en 1975 y durante la II Conferencia Nacional del PCE, se aprobó un Manifiesto-Programa, que utilizaré aquí como base para esbozar las líneas ideológicas del partido, dado que a la mencionada reunión asistieron los miembros del Comité Central, los secretarios generales y otros miembros de la dirección del Partido Socialista Unificado de Cataluña y de los Partidos Comunistas de Euskadi y Galicia, así como los secretarios políticos de las organizaciones provinciales del Partido.

Se propugnaba la “libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal,” pero siempre dentro del respeto del “inalienable derecho de los pueblos a decidir libremente de sus destinos” por lo que la democracia debía reconocer

“el derecho de autodeterminación para Cataluña, Euskadi y Galicia, garantizando el ejercicio efectivo de ese derecho por los pueblos. (...) En el marco de esa República Federal, situaciones específicas como las de Navarra, País Vasco, Baleares y Canarias, encontrarán, conforme a la voluntad libremente expresada por sus respectivos pueblos, las formas de autonomía adecuadas que faciliten la solución de sus problemas.”

Defendían la racionalización general del aparato administrativo público, inspirándose en el principio de descentralización, que, por otra parte, vendría facilitado por la estructura

³⁷⁷ PCE-EPK, Acta fundacional, *hemen eta orain*. Recuperado de internet (https://www.pce-epk.org/wp-content/uploads/2016/11/Acta_Fundacional_EPK.pdf)

federal del Estado. A pesar de defender la República, al igual que el PSOE “el PCE consideraría un grave error poner en peligro el proceso democrático, cuestionando la forma de gobierno.”³⁷⁸

En su programa electoral de 1977, el PCE defendía que el Congreso que saliese de los comicios debía formar una Asamblea Constituyente, comprometiéndose a la colaboración en la elaboración de una Constitución que garantizase, entre otras cosas (libertad, igualdad, derechos y en definitiva todo lo que supone una democracia), “la autonomía para las nacionalidades, los pueblos y regiones que componen el Estado.” La alusión a esta autonomía se repetía en dos apartados más. En el dedicado a la “planificación democrática”, se especificaba que la misma deberá elaborarse

“con la presencia de las nacionalidades y regiones al objeto de sintetizar las aspiraciones expresadas a todos los niveles y de corregir los desequilibrios regionales.”

En el apartado dedicado a la educación, se precisaba que

“las universidades habrán de organizarse en los respectivos ámbitos de las nacionalidades y regiones – y coordinadas a nivel de Estado- en régimen de autonomía.”³⁷⁹

En dicho programa electoral no había alusión alguna ni al federalismo ni a la forma de estado.

2.4.3 Los partidos nacionalistas

A pesar de ser, lógicamente, los partidos nacionalistas quienes trataban más en profundidad los aspectos relativos a la configuración regional de España, en este apartado no analizaremos toda la historia de los mismos ni su visión sobre la independencia o proyecto nacionalista. En consecuencia, nos centraremos aquí en el estudio de sus proyectos hechos públicos en el contexto del cambio de régimen y, sobre todo, aquellos que más influencia tuvieron en los debates constitucionales.

2.4.3.1 Partido Nacionalista Vasco (PNV)

Fundado en la época de la Restauración, en 1895 por Sabino Arana, fue un importante partido de masas durante la República; aglutinando al electorado nacionalista, conservador y católico y siendo la principal fuerza política del Gobierno Vasco durante

³⁷⁸ Andrés DE BLAS: “UCD, PSOE, PCE Y AP: Las posiciones programáticas” en Raúl MORODO *et.al* (coords): *Los partidos políticos en España*, Barcelona: Labor, 1979, pp.172-175.

³⁷⁹ Elecciones Generales 1977, Programa electoral del PCE. Recuperado de internet (<https://webpte.s3.eu-west-3.amazonaws.com/Documentos/PCE/Programa+electoral+del+PCE+1977.pdf>)

la guerra civil. Es el partido con más representación en Guipúzcoa y Vizcaya, siendo Álava su punto débil.

Tendremos ocasión de profundizar, tanto en el partido como en su ideología, en el capítulo dedicado a la Disposición Adicional Primera, por lo que simplemente esbozaremos aquí las declaraciones programáticas hechas de cara a las elecciones. Pero en este momento, conviene mencionar que, en enero de 1977, inmerso en un proceso de definición interna que culminó con la celebración de la Primera Asamblea Nacional en marzo, se describía “como un partido vasco, demócrata, inspirado en el humanismo cristiano y con una configuración popular de masas.”³⁸⁰

Cabe destacar que en estos momentos existía dentro del partido un notable peso de una corriente fuerista (encarnada en Arzalluz), que, además, fue la que mejor articuló el discurso político. Asimismo, la idea foral permitía acercarse más a posiciones existentes en UCD como la de Miguel Herrero de Miñón, cuestión que veremos en profundidad a lo largo de la investigación. La idea más “estatal” de Euskadi, propugnada posteriormente por Garaikoetxea, estaba menos presente entonces.

Según aparecía citado en una noticia de *El País*, para el PNV la unidad del pueblo vasco debía ser

“un planteamiento a largo plazo que debe enmarcarse en una Europa que haya acertado a superar el concepto de Estado -nación-, derivado de la Revolución Francesa. Entiende que «el pueblo vasco no debe caer en la tentación de pretender darse a sí mismo una estructura estatal caduca y superada». Esa unión de los vascos que viven a uno y otro lado de la frontera se concibe en «una Europa en la que cada pueblo pueda desarrollarse plenamente a partir de su propio ser y peculiaridad».”

A corto y medio plazo, el objetivo prioritario era “la recuperación del poder político disfrutado bajo el sistema foral” considerando que la materialización de esa vieja aspiración foral podría ser la constitución de un Estado vasco autónomo, fórmula que apareció en todos los programas y manifiestos del partido. En este sentido, y siempre según este artículo, la recuperación del Estatuto de 1936 no era aceptable ya que lo consideraban

“otorgado, parcialmente democrático y capitidismuido, tanto en su expresión territorial por la exclusión de Navarra, como en lo que respecta a las facultades del ente autónomo.”³⁸¹

³⁸⁰ Jesús CEBERIO: “Programa del PNV para un Euzkadi democrático”, *El País*, 22 de enero de 1977.

Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/01/22/espana/222735626_850215.html).

³⁸¹ *Ibid.* Las comillas dentro de la cita están presentes en original, al ser declaraciones mismas del partido.

La Primera Asamblea Nacional tuvo lugar del 24 al 27 de marzo de 1977 y el sitio elegido no fue casualidad. Se celebró en Iruña, donde el partido aprovechó para reclamar la ciudad como la capital histórica de Euskadi, reivindicando Navarra como parte fundamental de la nación vasca, y como tal, defendieron la inclusión de la provincia en la Euskadi autónoma que debía construirse. Este Estado vasco autónomo debía ser “defensor de las libertades democráticas y solidario con los demás pueblos del Estado español,” reivindicando también la amnistía como requisito imprescindible para la normalización de la vida política y social de Euzkadi. Proclamaba “la realidad de Euzkadi como nación y el derecho del pueblo vasco a realizarse conforme a su propia personalidad”, lo que en el lenguaje del PNV significaba el reconocimiento de los fueros, no siendo importante la forma de estado.

“La autonomía vasca pasa también por el juramento de los fueros a cargo del Rey. «Tanto nos da Monarquía o República -dijo Xavier Arzayus-, pero si el Rey quiere ser reconocido por los vascos deberá antes jurar los Fueros».”³⁸²

Esta declaración ilustra a la perfección la idea foral del líder del PNV, que será analizada y profundizada a lo largo de la investigación. En efecto, la defensa de los fueros será el elemento central en las reivindicaciones de este partido, convirtiéndolos en el *late motiv* del debate constituyente.

2.4.3.2 *Izquierda Abertzale*

Cuando nos adentramos en la ideología de la izquierda abertzale, surge una sopa de letras de partidos, escisiones de estos partidos y plataformas conjuntas. Al exceder el ámbito del trabajo, simplemente las mencionaremos de manera muy simplificada para centrarnos en el nacimiento de la coalición abertzale que se presentaría a las elecciones bajo el nombre Euskadiko Ezkerra (EE) y en los dos intentos de crear plataformas nacionalistas conjuntas (Alternativa KAS y la cumbre de Chiberta).³⁸³

ETA surgió en 1959 a raíz de una escisión del PNV en 1952 que dio lugar al surgimiento del grupo EKIN y pronto empezaría a surgir diferencias en su seno. Las divergencias afloraron, en un primer momento, en relación a la importancia que se le debía dar a la lucha obrera y a la nacional, y cuál era la sustancial. A pesar de intentar conjugar ambas ideologías, el relato nacionalista era difícilmente conciliable con la lucha de clases propugnada por el socialismo. En un segundo momento, las tensiones se sustanciaron en

³⁸² Jesús CEBERIO: “El congreso del PNV, decidido a ganar las elecciones de Euzkadi”, *El País*, 29 de marzo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/03/29/espana/228438035_850215.html)

³⁸³ Los estudios más recientes y completos sobre estas organizaciones y grupos terroristas: Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y Raúl LÓPEZ ROMO: *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012; Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *Héroes, heterodoxos y traidores. Historia de Euskadiko Ezkerra (1974-1994)*, Madrid, Tecnos, 2013.

torno a la lucha armada, la forma de llevarla a cabo y la supeditación o no de esta a la lucha política. Aunque divergentes en los medios, el objetivo de casi todas las organizaciones surgidas de ETA era la consecución de la independencia de Euskadi gracias al reconocimiento del derecho de autodeterminación, vía un Estado federal o confederal.

En 1967 se produjo la primera escisión en su seno, ETA *berri* (que se convertiría posteriormente en el Movimiento Comunista), produciéndose la segunda en 1970, en el seno de la VI Asamblea y se separó, por un lado, ETA VI, y por otro continuó ETA V (posteriormente ETA a secas) de carácter nacionalista y que no reconocería la legalidad de la VI Asamblea. Ambas escisiones se produjeron por la profundización en las teorías marxistas de sectores que fueron abandonando el nacionalismo y la lucha armada. Desde ese momento las tensiones entre las diferentes corrientes dentro de ETA no dejaron de crecer, sucediéndose escisiones y divisiones dentro del movimiento, aunque también fusiones como por ejemplo la protagonizada por EGI-Batasuna, sector más radicalizado de las juventudes del PNV, que se integraría en ETA. Paradójicamente, siendo uno de los momentos de mayor crisis dentro de la organización, el régimen franquista a través del Juicio de Burgos contribuyó, involuntariamente, a su salvación.

A principios de la década de los setenta, comenzó entonces una fuerte campaña terrorista, en la que el frente militar desarrolló una campaña de acción-reacción, teniéndose que supeditar toda la organización al dictamen del mencionado frente.³⁸⁴ El atentado en la cafetería Rolando en Madrid, el 13 de septiembre de 1974 provocó la materialización de la división interna de ETA, que era consecuencia del eterno debate entre cómo conjugar violencia y actividad política.³⁸⁵ Mientras que el Comité ejecutivo consideraba contraproducente reivindicar la masacre, el frente militar, capitaneado por José Miguel Beñarán (*Argala*) defendía hacerlo, decidiendo escindirse y crear ETA militar (ETAm).

“La organización mili se transformó en un y muy jerarquizado <<ejército>>, en el que había desaparecido cualquier atisbo de democracia interna (dejaron de convocarse asambleas). Sus principios quedaron reducidos a la apuesta incondicional por el activismo terrorista y a la versión más intransigente y exaltada del nacionalismo vasco”³⁸⁶

³⁸⁴ La estrategia de guerra revolucionaria, basada en la espiral de acción-reacción-acción había sido adoptada desde 1965, aunque fue a partir de este momento en el que las víctimas comenzaron a crecer exponencialmente. Dicha espiral se basaba en los siguientes puntos:

“1. ETA, o las masas dirigidas por ETA, realizan una acción provocadora contra el sistema.

2. El aparato de represión del Estado golpea a las masas.

3. Ante la represión, las masas reaccionan de dos formas opuestas y complementarias: con pánico y con rebeldía. Es el momento adecuado para que ETA dé un contragolpe que disminuirá lo primero y aumentará lo segundo.” Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *Héroes...* p.58.

³⁸⁵ Situada cerca de la Dirección General de Seguridad, ETA escogió esta cafetería porque solía ser frecuentada por policías, siendo estos el objetivo principal, aunque de las trece víctimas mortales, solo una lo era.

³⁸⁶ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *Héroes...* p. 72. Las comillas dentro de la cita presente en el original.

Por su parte, el Comité ejecutivo, que engrosaba la mayor parte de la organización, se convirtió en ETA político militar (ETApm), e inspirados por los Tupamaros, defendieron la compatibilización de la lucha armada junto la política, dotándose de una estructura que lo hiciera posible.

Sin embargo, fracasó en ambos intentos. Incapaces de incidir significativamente en los movimientos de masas y arrastrada por la espiral acción-reacción de su antecesora, encarnada en el frente militar (*Komandos Berezis*) que muy pronto también empezaron a actuar por libre, ETApm, no consiguió ninguno de sus objetivos. Además, la infiltración de Mikel Lejarza, *Lobo*, topo de los servicios secretos, facilitó la detención de los dirigentes, llevando a la práctica desarticulación de la banda en 1975. Entre los detenidos se encontraban Juan Paredes Manot (Txiki) y Ángel Otaegui que fueron fusilados el 27 de septiembre de ese mismo año junto a tres miembros del FRAP.

2.4.3.3 *Euskadiko Ezkerra*

A raíz de la crisis de ETA pm la organización bajo el liderazgo ideológico de Eduardo Moreno Bergaretxe (*Pertur*) cambió de estrategia, cuestión materializada en la ponencia de 1976 *Otsagabia*. En esta ponencia se teorizó una nueva estrategia basada en la creación de un partido al que debía subordinarse ETA pm y que, aliada con la izquierda no nacionalista, instrumentalizase la democracia burguesa que, a tenor de los acontecimientos, parecía claro que iba a llegar.

A pesar de la desaparición en extrañas circunstancias de *Pertur* en 1976, ETA pm siguió con el plan ideado, creando Euskal Iraultzarako Alderdia (Partido para la Revolución Vasca) que decidió participar en las elecciones de 1977 en coalición con Euskadiko Mugimendu Komunista (EMK) y candidatos independientes, lo que supuso la ruptura definitiva con la izquierda *abertzale*.

Para la negociación de las listas electorales, EIA consiguió que el cabeza de lista para el Congreso en Guipúzcoa fuera uno de sus militantes, Francisco Letamendia, y el primero para el Senado un independiente muy afín al partido, Juan Mari Bandrés. Fueron los dos únicos escaños que consiguió el partido. Ambos parlamentarios fueron muy activos durante el debate electoral como tendremos ocasión de comprobar.

Los objetivos de esta candidatura, denominada Euskadiko Ezkerra, plasmados en un programa relativamente moderado fueron

“amnistía general, promulgación inmediata de un Estatuto de Autonomía para Euskadi, que <<garantice la estricta igualdad de derechos de todos los ciudadanos de Euskadi, con independencia de su origen nacional>>, la cooficialidad del euskera, la depuración de la Administración y algunas reformas socioeconómicas. Cabe señalar, además, que se defendían los <<derechos de todos los oprimidos y

marginados>>, como las mujeres y se pedía una Euskadi <<habitable>>, sin contaminación ni centrales nucleares.”³⁸⁷

En noviembre de 1978 fue legalizado como partido político, sin EMK, y con el nombre definitivo de Euskadiko Ezkerra, figurando entre sus objetivos

“la consecución de un amplio estatuto de autonomía para el País Vasco; lograr una comunidad socialista de pueblos soberanos en la que se articularán las nacionalidades y desarrollar la cultura vasca en toda Euskal Herria.”³⁸⁸

Aunque posteriormente evolucionaría del marxismo-leninismo a la socialdemocracia

“del independentismo al autonomismo y del respaldo al rechazo al terrorismo (...) Durante la Transición el partido de Onaindia mantuvo una relación de interdependencia con ETA pm, organización responsable de 22 asesinatos. Tales vínculos no fueron cuestionados hasta que se hizo patente que la lógica parlamentaria y la del terrorismo eran incompatibles.”³⁸⁹

En 1981, y a través de una negociación de Onaindia y Bandrés con el ministro del interior Juan José Rosón, ETA pm se disolvió. Un sector no lo aceptó y decidió mantenerse en activo, siendo absorbido en sucesivas fases por ETA m que pasó a ser simplemente ETA.

2.4.4 Alternativa KAS (Koordinadora Abertzale Sozialista)

Dentro del mundo del nacionalismo de izquierdas, otro de los ámbitos políticos fue el de lo que al futuro se convertiría el germen de Herri Batasuna o lo que hoy se denomina la izquierda abertzale.

“La creación por parte del PCE de la Junta Democrática (julio de 1974) y por parte del PSOE de la Plataforma de Convergencia Democrática (junio de 1975) como organismos unitarios de las fuerzas antifranquistas supuso un mazazo en la conciencia de los líderes políticos abertzales. Algunos, como *Pertur*, sintieron la urgente necesidad de emularlos para no quedarse atrás. La oportunidad fue un <<comité coyuntural>> creado para coordinar la campaña contra la ejecución de Txiki y Otaegi a finales

³⁸⁷ *Ibid.*, p.115.

³⁸⁸ S.a: “Euskadiko Ezkerra, legalizada como partido político”, *El País*, 24 de noviembre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/11/24/espana/280710017_850215.html)

³⁸⁹ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: “Historia de una heterodoxia abertzale: Euskadiko Ezkerra”, *Claves de Razón Práctica*, nº236, 2014, pp. 78-85, esp.pp.80-81.

de verano de 1975. Dicho organismo se llamó KAS. El nacionalismo radical fue incapaz de consensuar las funciones de la coordinadora.”³⁹⁰

En un primer momento formarían parte de KAS, como miembros de pleno derecho LAIA, EHAS y ETA pm, uniéndose al de poco tiempo EIA y ETA m; con voz, pero sin voto LAB y LAK, uniéndose posteriormente ASK.³⁹¹ ETA m, que había anunciado su marginalización de la línea política en 1974, daba oficialmente apoyo externo, aunque los delegados *milis* participaron activamente en las reuniones, siendo notable su influencia en las mismas. En relación con la función de la coordinadora, mientras que para ETA pm y EIA debía ser un órgano consultivo, para LAIA y ETA m debía ser un órgano soberano y las resoluciones debían ser vinculantes y acatadas por sus miembros.

En agosto de 1976 firmaron un manifiesto denominado *Alternativa KAS* basado en un documento presentado por ETA pm y que, sin embargo, posteriormente tendría largo recorrido de la mano de ETAm. Este documento

“recogía las condiciones mínimas que se exigían al Gobierno para dar por válida la Transición: libertades democráticas, amnistía, disolución de los «cuerpos represivos», reconocimiento del derecho de autodeterminación, autonomía provisional, bilingüismo y mejora de condiciones laborales y de vida de los trabajadores.”³⁹²

La alternativa provocó una ruptura en el seno de LAIA, un sector denominado LAIA *bai* lo aprobó, mientras que otro no (LAIA *ez*) por considerarlo un programa asumible por la burguesía, abandonando la coordinadora y acabando alguno de sus miembros en el grupo terrorista Comandos Autónomos Anticapitalistas (CAA).³⁹³ Durante estos primeros años fue imposible que las diferentes tendencias presentes en la coordinadora lograran llegar a ser una alianza estratégica del nacionalismo radical.

En 1977 se hicieron palpables las divergencias de KAS al debatir sobre la pertinencia o no de la participación en las elecciones,

³⁹⁰ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y Raúl LÓPEZ ROMO: *Sangre, votos...*p.80.

³⁹¹ **LAIA**: sector escindido del frente obrero de ETAV en 1974.

EHAS: Fusión entre el partido Eukal Alderdi Sozialista (Partido Socialista Vasco) nacido en septiembre de 1974 al margen de ETA y Herriko Alderdi Sozialista (Partido Socialista del País), grupo abertzale vasco francés. En 1977 se fusionó con Eusko Sozialistak (Socialistas Vascos) creándose Herriko Alderdi Sozialista Iraultza (Partido Socialista Revolucionario del Pueblo) que en 1978 quedó reducido a brazo político de ETAm, y más tarde se transformaría en Herri Batasuna.

LAB: Sindicato surgido de la mano de ETApM.

LAK: Sindicato surgido de la mano de LAIA.

ASK: organismo de masas nacido en 1976.

³⁹² Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *Héroes...*p.87.

³⁹³ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: “Los orígenes de KAS, la Koordinadora Abertzale Sozialista”, blog, 13 de agosto de 2014. Recuperado de internet (<https://gaizkafernandez.com/2014/08/13/los-origenes-de-kas-la-koordinadora-abertzale-sozialista/>)

“ETA-PM luchará por la participación, y ETA militar por la abstención. Mientras que para la primera la participación en las elecciones constituye la concreción de sus teorías sobre el poder popular, para la segunda, la lucha armada y su protagonismo en ella dejarían de tener sentido si el KAS participase en los comicios.”³⁹⁴

Los cambios de estrategia de ETA pm (favorable a la presentación a las elecciones, y a la renuncia de la lucha armada) hicieron que abandonase la alternativa, monopolizándola ETA m que optó por la no participación en las elecciones como forma de rechazo a la Transición y la apertura del proceso democrático. KAS estará en el origen de Herri Batasuna, fundado en 1978, quienes continuarían defendiendo esta alternativa, sin reconocer la Constitución ni el Estatuto de Autonomía, una vez que vieron lo conveniente que les podía ser moverse en ambos escenarios a la vez, el institucional y el terrorista.

ETAm siguió defendiendo la lucha armada durante cuarenta años, dentro de un discurso revolucionario donde propugnaban la lucha de masas como método para el advenimiento de una sociedad socialista y revolucionaria, frente a la sociedad capitalista. A través de este relato, formaron en su imaginario el *pueblo vasco*, resultando enemigos quienes no cumplieran sus dogmas. De esta forma incidieron en el proceso democrático, limitando la libertad de todo el espectro no nacionalista, e incluso del nacionalista no legitimador de la violencia, creando un clima de dolor y terror en todo el País Vasco que duró demasiadas décadas.

2.4.5 Cumbre de Chiberta

Por iniciativa de Telesforo Monzón y con el objetivo de hacer un frente abertzale para las elecciones, entre abril y mayo de 1977, se organizaron una serie de reuniones en el Hotel Chiberta, en Bayona, entre ANV, EHAS EIA, EKA, ESB, ESEI, ES, LAIA, PNV, ETAm, ETApM, los comandos *berezis* escindidos de ETApM y un grupo de alcaldes abertzales encabezados por José Luis Elkoru.³⁹⁵ Estuvieron también presentes en las reuniones

³⁹⁴ Francisco LETAMENDIA BELZUNCE: *Historia del nacionalismo vasco y de ETA. Tres Tomos*, Donosti, R&B ediciones, 1994, p.19.

³⁹⁵ Telesforo Monzón, concejal en 1931 por el PNV en Vergara, miembro de Euskadi Buru Batzar en 1933, diputado en las Cortes republicanas hasta enero de 1936, fue nombrado por Aguirre consejero de Gobernación en el primer Gobierno Vasco, cargo desde el que creó la ertzaina (antecesor de la Ertzaintza). Tras la guerra civil se mantuvo en el Gobierno Vasco en el exilio hasta que dimitió en 1952 por discrepancias con la política de alianza del mismo. Se fue acercando poco a poco a las nuevas generaciones discrepantes con el PNV, especialmente ETA, a la que terminará apoyando totalmente. Estará en los orígenes de HB.

José Luis Elkoru consiguió ser alcalde de Bergara en 1976 gracias a uno de los cambios introducidos en la legislación por Arias Navarro en enero de ese mismo año. Fue promotor del movimiento de alcaldes y el 21 de julio de 1976, en conmemoración de la pérdida de los fueros, reunió a representantes de 68 municipios vascos en Bergara donde reivindicaron “la oficialidad del euskera, la legalización de la ikurriña, la amnistía de los presos, un nuevo marco político para Euskadi, la reintegración foral de cuya abolición se cumplía el centenario, y a Navarra como parte del pueblo vasco.” Juan Antonio MIGURA: “Bergara quiere volver a reunir a los alcaldes el 21 de julio como hace 45 años”, *El Diario Vasco*, 8 de julio de 2021. Recuperado de internet (<https://www.diariovasco.com/alto-deba/bergara/bergara-quiere-volver-20210708213912-ntvo.html>)

Miren Purroy, directora del semanario de *Punto y Hora de Euskal Herria* y el propio Monzón. Estas reuniones fueron conocidas como la *cumbre de Chiberta* o *cumbre vasca*.

El 30 de abril se produjo la primera reunión en la que se establecieron las diferentes opiniones sobre la postura que se debía tomar ante las elecciones. ETAm propugnaba un boicot activo a las elecciones, siendo partidarios del mismo los partidos de KAS y el delegado de los alcaldes, quien anunció que los mismos dimitirían si no se concedía la amnistía. El PNV se mostraba contrario al boicot por diferentes razones, apoyándole ANV, ESEI y EKA.

Los jeltzales consideraban que las elecciones eran el medio propicio para lograr la amnistía, además de que el pueblo quería votar y esta era la tradicional forma de lucha política del partido. Añadían que, con la abstención, Navarra quedaría fuera de una futura Euskadi Autónoma, y se debía aprender de la historia, en particular del Pacto de San Sebastián, no queriéndose quedar de nuevo al margen.

No hubo acuerdo, convirtiéndose la reunión una pelea dialéctica entre PNV y ETA, por lo que se decidió elegir una comisión más restringida para hablar, comisión que, en principio, no podía negociar con el Gobierno para exigir amnistía y libertad democrática. Los *milis* anunciaron además que reanudarían los atentados porque se debían desequilibrar las instituciones, por lo que quienes estaban dentro de ellas debían empezar a optar por una opción concreta, siendo una clara amenaza a los jeltzales.

Dicha comisión restringida dio un aviso a Suárez el 10 de mayo. Si para el día 25 no se declaraba una amnistía, los partidos nacionalistas harían una campaña de abstención, el conjunto de alcaldes dimitiría y ETA realizaría acciones armadas. El presidente contestó que se encontraba ante una posición muy tensa con el ejército consecuencia de la legalización del PCE, por lo que la amnistía debía aprobarse tras las elecciones. En la segunda reunión tanto ETAm como KAS consideraron que la entrevista con Suárez había sido un fracaso.

El día 14 de mayo se celebró la tercera reunión, que estaría totalmente condicionada por el contexto de la semana proamnistía.³⁹⁶ Ninguna de las dos partes cedieron lo más mínimo en sus posiciones. ETAm anunció que iniciaría acciones (atentados) y que se debían retirar las candidaturas. El PNV consideraba que el retirarse era traicionar al pueblo. Se produjo un enfrentamiento entre etarras y jeltzales, denunciando estos últimos amenazas por parte del grupo contrario a través de una editorial. ETA no reconoció dichas amenazas, lo que llevó al PNV a abandonar la reunión y decidir no volver a las mismas.

El 17 de mayo, ya sin los jeltzales, EHAS, en nombre de KAS, anunciaba la retirada de sus candidaturas. ANV, ESB y ESEI se mantenían duditativos. El delegado de ESEI, con el apoyo de Telesforo Monzón, propuso crear un frente abertzale sin el PNV, que tomase

³⁹⁶ La semana proamnistía se celebró del 8 de mayo al 16, movilización que culminó ese día con la celebración de una gran huelga general. La brutal represión policial dejó numerosísimos heridos, cinco muertos y un sexto por la acción de incontrolados.

las decisiones a corto, medio y largo plazo, teniendo que estar las organizaciones militares subordinadas a este frente. ETAm fue rotundo en su negativa, si esto significaba que debían dejar la actividad armada para empezar una vía únicamente política, la respuesta era no.

El 20 de mayo, el Gobierno de Suárez publicó el decreto de extrañamiento. EIA y ETApM, que llevaban tiempo esperando un gesto como ese, decidieron participar en las elecciones. La mayor parte de la dirección EIA proclive a la participación, consiguió convencer a los que no en una asamblea extraordinaria en Beasain. Sin embargo, para ETAm, LAIA y EHAS nada había cambiado, por lo que continuaron con su opción de boicot.

El 23 de mayo se produjo la última reunión, en la que quedaron claras las dos posiciones. Tanto para los alcaldes que decidieron no dimitir, como para ESEI, ESB y ANV el extrañamiento era suficiente, por lo que decidieron participar en los comicios. ETAm, EHAS y LAIA se quedaron solos, pero esto no evitó que decidieran seguir matando.³⁹⁷

2.4.6 Coaliciones electorales para el Senado

Tanto en el País Vasco como Cataluña se crearon coaliciones electorales para el Senado formadas por nacionalistas y socialistas (comunistas también en el caso catalán) cuyo principal objetivo era la defensa de la autonomía y la aprobación de un Estatuto de Autonomía para cada territorio.

2.4.6.1 El Frente Autonómico

El 10 de mayo de 1977, el PNV, PSOE y ESEI, suscribieron un compromiso autonómico y presentaron unos días después una candidatura conjunta al Senado denominada Frente Autonómico.³⁹⁸ A través de nueve puntos, los firmantes del compromiso pretendían establecer unas bases mínimas que permitiesen “enlazar con la irrenunciable tradición de libertad y autogobierno del Pueblo Vasco” y para ello asumirían “como función propia la gestión de todos aquellos problemas que afecten a Euzkadi.”

Todos ellos acordaron el compromiso formal de que los diputados y senadores de sus partidos que resultasen elegidos en las elecciones se constituirían en representación del pueblo vasco ante las Cortes, Gobierno y “ante su propio pueblo.”

En este sentido exigirían “el reconocimiento inmediato de la personalidad política y administrativa del País Vasco” y elaborarían un Proyecto de Estatuto de Autonomía, “sin perjuicio de la personalidad de cada región histórica, ni renuncia a los poderes políticos basados en su plena reintegración foral.”

³⁹⁷ Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y Raúl LÓPEZ ROMO: *Sangre...* pp.97-116.

³⁹⁸ Fermín GOÑI: “Presentado el compromiso autonómico para Euzkadi”, *El País*, 17 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/17/espana/232668032_850215.html)

Asimismo, se comprometían a considerar como

“tarea propia la elaboración de una constitución democrática y progresiva que garantice los derechos y libertades políticas, socioeconómicas y culturales para todos los pueblos del Estado.”³⁹⁹

En los demás puntos del compromiso, se hacía

“referencia a la convocatoria de elecciones para órganos de la Administración, defensa de las libertades públicas, medidas para acabar con el paro obrero y para reactivar la producción industrial, impulsar el desarrollo de la cultura vasca.”⁴⁰⁰

El 16 de mayo se celebró el acto de presentación del Compromiso Autonómico. Además del documento ya explicado, hicieron una serie de puntualizaciones. Exigieron la amnistía “como condición para la normalización de la convivencia ciudadana en el País Vasco”, denunciando la “actuación indiscriminada de las fuerzas de orden público de tan trágicas consecuencias y de la cual es responsable el Gobierno.” Se estaba haciendo alusión directa a las consecuencias de la represión en el contexto de la semana proamnistía, exigiendo la transferencia de la gestión del orden público para terminar con esa situación de violencia.

Para dar viabilidad a sus reivindicaciones reclamaban necesario iniciar un proceso autonómico. Finalmente, hacían un llamamiento, tanto a las fuerzas político como al pueblo, para continuar desarrollando “iniciativas en pro de la obtención de la amnistía y la autonomía”, pero apelando a su sentido de la responsabilidad para evitar “caer en una situación de caos y violencia.”⁴⁰¹

³⁹⁹ “Compromiso autonómico suscrito por el PNV, PSOE y ESEI. Abierto a organizaciones políticas y candidatos”, *El Diario Vasco*, 11 de mayo de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es#>)

ESEI: Presentado en febrero de 1977, “estuvo formado por gente muy vinculada al mundo universitario y a diversos movimientos sociales y culturales del País Vasco. Fue un intento más de construir un partido nacionalista y socialista para ocupar el espacio político e ideológico existente entre Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) y los grupos afines a ETA. ESEI se declaró de ideología socialista, internacionalista, partidario de una amplia autonomía para los cuatro territorios vascos y apostó por la vía institucional y el abandono de la lucha armada.” Eider LANDABEREA ABAD: Euskadiko Sozialistak Elkarte Indarra, Auñamendi Eusko Entziklopedia. Recuperado de internet (<https://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/eu/euskadiko-sozialistak-elkartze-indarra/ar-43099/>).

⁴⁰⁰ Agencia Cifra: “Compromiso autonómico entre partidos vascos”, *El País*, 11 de mayo de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/05/11/espana/232149604_850215.html)

⁴⁰¹ S.a: “Presentación del Compromiso autonómico” *El Diario Vasco*, 18 de mayo de 1977. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAzokoPrensaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es#>)

Fue la coalición más votada en Guipúzcoa, Vizcaya y Álava consiguiendo el acta de senador los seis candidatos presentados, entre ellos Gregoria Monreal, del ESEI que sería muy activo en el debate constituyente. Sin embargo, en Navarra UCD fue la fuerza más votada, obteniendo únicamente acta el histórico líder nacionalista Manuel Irujo.

2.4.6.2 *Entesa dels catalans*

La Entesa dels Catalans (Acuerdo de los Catalanes), formada por las principales fuerzas socialistas, comunistas y nacionalistas catalanas, se presentó, el 13 de mayo, como candidatura unitaria para el Senado inspirándose en los puntos programáticos de la Asamblea de Cataluña.

Formaban parte de esta coalición la federación catalana del PSOE, el Partit Socialista de Catalunya-Congrés (PSCc), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Estat Català, el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), así como diversos independientes.

El proyecto se basaba en seis puntos en lo que se reclamaba la amnistía, libertades democráticas básicas, derecho de voto desde los 18 años, considerar las Cortes que surgieran de las elecciones como Cortes constituyentes,

“rechazo total al proyecto antidemocrático del denominado «Consejo General» y de cualquier otra solución que intente sustituir las instituciones nacionales de la Generalitat de Catalunya,”

y reclamaban el “restablecimiento inmediato de la autonomía catalana con los principios e instituciones configurados en el Estatut de 1932”, es decir, la reinstauración de la Generalitat y retorno de su presidente.⁴⁰²

Arrasaron en las elecciones y consiguieron 12 de los 16 senadores. De los doce candidatos, tres eran militantes del PSCc y otro de ERC. Los ocho restantes eran independientes, pero próximos a los socialistas catalanes o al PSUC. Formaron grupo parlamentario propio, al que se unieron Lluís María Xirinacs (presentado como independiente por Barcelona) y los dos únicos senadores, miembros de Convergència Democràtica de Catalunya, que consiguió la coalición Democràcia i Catalunya. Se les unió además Maurici Serrahima, senador por designación real.

Las discrepancias dentro del grupo parlamentario comenzaron en agosto de 1978, pasando Xirinac y Audet al grupo mixto al enfrentarse con Josep Benet que se negó a firmar las enmiendas presentadas por estos dos senadores al proyecto constitucional. Benet alegó que el grupo parlamentario había acordado que no debía firmar enmiendas constitucionales que se salieran del consenso logrado en el seno del propio grupo, por lo

⁴⁰² F. LLORENS PASCUAL: “La candidatura «per l’entesa dels catalans» se inspira en los puntos programáticos de la Assemblée de Catalunya”, *La Vanguardia*, 14 de mayo de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/05/14/pagina-8/33754297/pdf.html>)

que los dos senadores quedaron autoexcluidos del mismo.⁴⁰³ En las siguientes elecciones, la Entesa se disolvió completamente.

⁴⁰³ Alfons QUINTA: "Xirinachs y Audet, "autoexcluidos de Entesa dels Catalans"", *El País*, 6 de agosto de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/08/06/espana/271202416_850215.html)

**CAPÍTULO 3: NACIÓN. La nación en la
Constitución: unidad y nacionalidades**

3 NACIÓN. La nación en la Constitución: unidad y nacionalidades

Antes de adentrarnos en el análisis del debate constitucional, las enmiendas y la evolución del día a día en las mismas, consideramos importante recalcar, desde un punto de vista conceptual, qué es lo que se estaba decidiendo en relación a la nación y al Estado a construir, qué dos grandes (incluso tres) modelos de estado se estaban discutiendo y qué consideraciones se tenían de cada uno de ellos, profundizando posteriormente este análisis con el articulado aprobado. El objetivo de este capítulo es reafirmar que la incorporación del término nacionalidades y el reconocimiento a la autonomía en la Constitución eran una necesidad. Veremos la evolución en la redacción del artículo 2 y cómo la inclusión de reiteradas alusiones a la indivisibilidad y unidad provinieron de presiones externas a la ponencia.¹ Analizaremos también, a través de los debates en la Cámara, cómo se decidió interpretar nación y nacionalidad usando la teoría de Meinecke, estableciendo que la primera, la nación española, es la única que tiene derecho a ser soberana y por lo tanto ser Estado mientras que las segundas no. Las segundas, en virtud del derecho a la autonomía que se reconocerá como derecho preexistente y no generado por la Constitución, podrán detentar numerosas competencias, tal y como analizaremos en el siguiente apartado de la investigación, dedicado al Estado.

Será curioso ver la oposición a esta interpretación, y cómo opciones políticas antagónicas (AP y EE) consideraron nación y nacionalidades sinónimos, identificándolas como soberanía y por tanto derecho a ser Estados, el primero argumentándolo justamente para mostrar su oposición, el segundo para defender el derecho de autodeterminación. Aunque haya autores que criticarán esta diferenciación hecha y el uso de Meinecke, la realidad es que hubo una mayoría en la cámara que decidió darle esta definición a los conceptos, lo cual es históricamente coherente, ya que toda nación es un constructo. Finalmente, veremos cómo las diferentes concepciones sobre el significado de este artículo se irían trasladando también a la discusión sobre el Título VIII, centrándose la controversia en cuál sería la forma de organización territorial, el acceso a la autonomía de los diferentes territorios y qué nivel competencial tendrían.

Al final de la dictadura y principio de la Transición existía una fuerte identificación entre democracia y autogobierno. Aunque la autonomía fue una reivindicación más habitual en los partidos nacionalistas y de izquierda, tampoco estuvo ausente en otros proyectos y programas. Por ejemplo, José Manuel Otero Novas (ministro de Suárez y miembro del grupo tácito) elaboró un proyecto de Constitución en el que se preveía una forma de

¹ El artículo 2 en el primer borrador decía así: “La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos” , finalmente en la Constitución dice: “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 autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.” Para ver la evolución del artículo en los distintos borradores constitucionales véase el apartado “Anexos, Tabla 1: Artículo2”.

autonomía plena (en gobierno y parlamento) para el País Vasco y Cataluña y una especie de diputación regional para otros territorios de España. En una conferencia pronunciada en 1986 sobre este modelo, Otero confirmaba que en ese momento el principio de democracia y autonomía eran indisolubles, por lo que se pensaba en autonomía política para País Vasco, Galicia y Cataluña, y para los demás territorios en una descentralización administrativa. El modelo que tenían en mente era el italiano (que a su vez se inspiró, en parte, del modelo de la II República)² Confirmatorio de esto es que en este momento de transición hubo varias reediciones de la mencionada Constitución, así como la publicación por parte de varios jóvenes doctorandos de derecho político de investigaciones sobre la Carta Magna italiana.³

De hecho, en julio de 1976, en la declaración programática del Gobierno, Suárez afirmaba que el mismo, “consciente de la importancia del hecho regional, reconoce la diversidad de pueblos integrados en la unidad indisoluble de España”. Para que esto fuese posible, ya hablaba de dotar a las regiones de “instrumentos de decisión y representación que propicien una mayor autonomía en la gestión de sus propios intereses y en desarrollo de los valores peculiares de cada región.”⁴

Antes de la aprobación de la Constitución ya se puso en marcha la nueva organización territorial del Estado con la operación de regionalización impulsada por Manuel Clavero, ministro para las regiones. La Comisión negociadora de la oposición, creada a finales de noviembre para negociar las condiciones de la Transición, y posteriormente conocida como “Comisión de los 9” contaba desde el principio con representantes del nacionalismo catalán, vasco y gallego; con Jordi Pujol, Julio Jauregui y Valentín Paz Andrade respectivamente.⁵

² José Manuel OTERO: *El régimen constitucional español de 1978. Perspectiva de mis experiencias*, Madrid, Congreso España en el siglo XXI, octubre 1986.

³ Como botón de prueba: Enric ARGULLOL: *La vía italiana a la autonomía regional estudio de Derecho público sobre las autonomías regionales italianas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

⁴ S.a: “Habrá elecciones generales antes de 30 de junio de 1977 y el Gobierno elevará al Rey una petición de amnistía”, *La Vanguardia*, 17 de julio de 1976. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1976/07/17/pagina-3/33792890/pdf.html>)

⁵ Dicha comisión surgió el 29 de noviembre de 1976 tras un encuentro de Suárez con José María Gil Robles, Joaquín Ruiz-Giménez (de Izquierda Democrática), Juan Ajuriaguerra (Partido Nacionalista Vasco), Antón Cañellas (Unión Democrática de Cataluña), Vicente Ruiz Monrabal (Unión Democrática de Valencia) y Fernando García Agudín (Partido Popular Gallego). El 1 de diciembre 70 líderes políticos de otros tantos partidos y organizaciones decidieron la composición de esta Comisión reducida, nombrando diez representantes. El 10 de diciembre se formalizó la denominada Comisión Negociadora de la Oposición, formada por Joaquín Satrustegui (en representación de los Liberales), Antón Cañellas (por el Equipo Demócrata Cristiano). Francisco Fernández Ordóñez (por la Federación de Socialdemócratas), Felipe González (por el Partido Socialista Obrero Español), Enrique Tierno Galván (por Partido Socialista Popular), Santiago Carrillo (por el Partido Comunista) y Jordi Pujol (en representación de Cataluña), Ramón Jáuregui (País Vasco) y Valentín Paz Andrade (Galicia). Por el número de miembros, la prensa la rebautizó como *Comisión de los 9*.

El modelo que en un primer momento se preveía (al igual que en la Constitución de 1931) para estos tres territorios, se generalizó muy pronto al producirse una eclosión de la demanda de la autonomía por parte de prácticamente todas las regiones españolas. El Gobierno, adelantándose a la Constitución, decidió ir dando solución a estas demandas, creándose Asambleas regiones por todo el Estado, transfiriendo competencias (es decir, haciendo real ese autogobierno) y estableciendo preautonomías en territorios que, hasta entonces, nunca habían expresado esos deseos. En consecuencia, durante el debate se prefirió ofrecer un amplio marco para optar a la autonomía, estableciendo diferentes vías que responderían a las diferentes coyunturas que se presentaban, así como ofreciendo distintas asunciones competenciales.

Esta fusión entre autogobierno y democracia es explicable únicamente si retrocedemos un poco en el tiempo, hasta la II República. Esta experiencia permitió, por primera vez, dar solución a las aspiraciones de autogobierno de Cataluña, País Vasco y Galicia, permitiendo ya una identificación entre democracia y autonomía. Aunque esta forma de estado integral no amenazaba la unidad española, al igual que la Constitución actual,

“si amenazaban una concepción nacionalista española basada en la uniformidad -política, cultural, lingüística-, en el centralismo político y administrativo, y en la negación de identidades nacionales y regionales distintas a la *España una*.”⁶

Los sectores más reaccionarios y fascistas consideraban que la República rompía la unidad religiosa, el orden social y la unidad nacional características, para ellos, de la nación española, sublevándose contra ella para imponerlos. Este objetivo llevó al franquismo a ejercer una feroz represión contra todos aquellos símbolos de identidad colectiva que no encajasen en su visión nacional, negando identidades distintas a la nacional-española, en contraposición a la idea de nación surgida al calor de la revolución liberal que sí se basaba en valores democráticos. “La construcción práctica de este nacional-catolicismo se hará sobre el sacrificio de los componentes liberales de la idea de nación.”⁷

El trauma de la guerra civil, la represión de la dictadura y la extrema centralización llevaron a la asimilación de la concepción única de la nación española que preconizaba la dictadura, dejando de lado cualquier otra forma de entenderla. En consecuencia, desde los años 40 la oposición fue asumiendo el discurso de los nacionalismos periféricos (que además formaban buena parte de esta oposición), negando la existencia de una nación española (más allá de la idea dictatorial), apareciendo en sus programas la defensa del

⁶ Pere YSAS: “Democracia y Autonomía en la transición española”, *Ayer*, 15 (1994), pp. 77-107. Recuperado de internet (http://www.revistaayer.com/sites/default/files/articulos/15-3-ayer15_LaTransicionalaDemocraciaenEspana_Redero.pdf) La cursiva en el original.

⁷ Andrés DE BLAS: “Veinticinco años de Constitución y nacionalismo”, *Revista de Derecho Político*, 58-59 (2003-2004), pp. 765-775, esp. p.769. Recuperado de internet (<http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-2003-2004-58-59-F87F967F/pdf>)

derecho al autogobierno de nacionalidades y regiones, e incluso del derecho de la autodeterminación.

Esta tendencia se fue incrementando en los últimos años del franquismo y en los primeros de la Transición, asumiéndose el lema de la Asamblea Catalana *Libertad, amnistía y estatuto de autonomía* en la práctica totalidad del territorio. Es entendible entonces la eclosión autonomista remarcada por Clavero, prueba clara de que la necesidad de una descentralización junto con la dotación de autonomía (la cuestión posterior sería en qué se basaba y hasta dónde llegaba) se había asumido por parte de todos, menos por los últimos vestigios y nostálgicos del franquismo, encarnados en AP, a quienes les costó más entender la autonomía en sentido político.

Antes de la redacción de la Constitución existían una serie de principios que deberían guiar la instauración de la democracia en España.

“Entre septiembre de 1977 y octubre de 1978, es decir, en el periodo durante el que se elabora la Constitución, el Gobierno va haciendo mediante Decretos el mapa de España, creando una serie de entidades territoriales dotadas de autonomía política que los constituyentes no podrán ya dejar de consagrar. En resumen, los autores de la Constitución se encuentran ya obligados por una serie de opciones previas a las que simplemente han de dar forma: el Estado no será unitario; la forma de Gobierno habrá de ser la monarquía parlamentaria; el parlamento, bicameral; la vida política estará dominada por los partidos políticos y habrán de reconocerse y garantizarse al menos los derechos y libertades que son habituales en las democracias de Occidente.”⁸

Con el reconocimiento de la diversidad nacional existente plasmada en la Constitución, no exenta de polémica y crítica, los partidos de izquierda y derecha reconocieron la existencia de la nación española alejada de la concepción impuesta por el franquismo, y “solamente los nacionalismos periféricos permanecieron leales al no reconocimiento de una realidad española vista por ellos como un mero hecho estatal.”⁹ Antes de adentrarnos más sobre cómo se llegó al establecimiento de la plurinacionalidad a través del reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones dentro de la indisoluble nación española (concepción nacional finalmente reflejada en la Constitución a través del artículo segundo), cabe hacer un repaso terminológico y teórico a los conceptos e ideas que se manejan en esta investigación.

⁸ Francisco RUBIO: *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.21.

⁹ Andrés DE BLAS: *Veinticinco años...*, p. 770.

3.1 Sobre nación, nacionalidades, Estado, autonomías

Desde su surgimiento en el siglo XVIII, la nación y los nacionalismos han marcado gran parte de la historia europea. La historia de España no es excepción y también está caracterizada por esta cuestión. En torno al nacionalismo, la construcción de los Estados-Nación y los problemas que se derivan del mismo, la historiografía ha progresado notablemente. Sin embargo, a día de hoy no hemos logrado tener una definición unánime de estos conceptos en ningún campo de investigación (ni historiográfico ni político, sociológico, filosófico...). El desacuerdo está (y estaba en ese momento a la orden del día) por lo que resulta imprescindible clarificar y definir estas ideas teóricas manejadas por los constituyentes, por los partidos y por nosotros mismos. Además, toda concepción política no se queda sólo en el marco teórico de las ideas, sino que se traslada a la práctica con los discursos, normativas y usos dados, por lo que hacer un análisis sobre toda esta polisemia se presenta indispensable.

Aunque no debemos olvidar que la mayoría de los constituyentes se movían más en conceptos jurídicos que filosóficos, esta categorización analítica nos servirá para la investigación, pero sin perder nunca el punto de vista historiográfico. La cuestión nacional es la articulación político-territorial del concepto de nación. En un primer momento, haremos un recorrido por el término de nación, para posteriormente analizar los entresijos de la definición del mismo, que, aunque se utilice asiduamente, no existe un consenso en torno a su significado. La novedad radicará en el debate, más que en las concepciones en sí, en su uso y argumentación, como por ejemplo la introducción del término nacionalidades, nunca antes usado el ámbito jurídico para referirse a territorios, pero sí asimilable su interpretación a teóricos como Meinecke, mencionado en el propio debate constitucional, para hacer una distinción entre naciones políticas (la nación española) y culturales (las nacionalidades), no sin crítica a la interpretación que se les da.

Para esta aproximación, partiremos del esquema clásico de la simple dicotomía entre el nacionalismo francés y alemán, que, aunque eficaz para plantear premisas, es ineficaz en cuanto a categoría analítica. Sin embargo, es muy relevante presentarlo ya que se utilizarían dichas conceptualizaciones como argumentos en numerosos momentos del debate constitucional. Completaremos esta definición con la teoría de Meinecke sobre Staatnation y Kulturnation, junto con diversos estudios en torno al nacionalismo para entender las teorías manejadas en torno a la nación española durante el debate. Los constituyentes usaron estos ejemplos históricos tanto para decir que toda nación debe ser un Estado, que no todas las naciones necesitan formarse como Estados, así como para defender que el concepto de nación había ido variando y desarrollándose históricamente, por lo que la importancia recaería en la interpretación que se le diese en cada momento.

Si bien el término de nación había sido anteriormente utilizado con diferentes sentidos, la concepción actual surge cuando sectores sociales antes marginados empezaron a ser relevantes y fueron integrados en el poder político. El pueblo, su cultura y folklore despreciados durante siglos se convirtieron en el *alma de la nación*; es decir la nación

como realidad de identificación. La clave se dio al unir esta identificación como la base para la soberanía nacional y partir de esta para la construcción del Estado.

El primer modelo mencionado parte de la Revolución Francesa. El principio de este nacionalismo es el mismo que el de la democracia, es decir, que el pueblo se gobierne a sí mismo. Dicho pueblo es el Tercer Estado quién reivindica ser la verdadera Nación francesa, ya que son mayoría y son quienes la sustentan, por lo que ha de ser gobernada en condiciones de igualdad, introduciéndose entonces el concepto de soberanía nacional. Dos autores a destacar serían Sièyes y ya posteriormente, Renan. El primero describía la nación como un grupo humano capaz de proporcionarse las necesidades elementales viviendo bajo un mismo gobierno, teniendo derechos y pudiendo influir de algún modo en dicho gobierno. Renan, un siglo después, en su famoso discurso de 1884 “¿Qué es una Nación?” teorizaba eficazmente la base de esta concepción nacional. Aludía, sobre todo, a la voluntariedad del pueblo y sus habitantes, quienes libremente decidían pertenecer o no a la nación, ya que “la existencia de una nación es un plebiscito cotidiano”, defendiendo la capacidad de autodeterminarse ya que

“una nación no tiene jamás un verdadero interés en anexarse o en retener a un país contra su voluntad. El voto de las naciones es, en definitiva, el único criterio legítimo, aquel al cual siempre es necesario volver.”¹⁰

Pero ese criterio legítimo que forma el *alma* de la nación se basa en la historia, ya que

“dos cosas que no forman sino una, a decir verdad, constituyen esta alma, este principio espiritual. Una está en el pasado, la otra en el presente. Una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa.”¹¹

Criticaba duramente la visión esencialista de nación que veremos a continuación, declarando que “el hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su lengua, ni de su religión,” y aludiendo a la racionalidad y moralidad del hombre, Renan afirmaba que el ser humano “antes de ser un miembro de esta o aquella raza, (es) un adherente de tal o cual cultura. Antes que la cultura francesa, la cultura alemana, la cultura italiana, está la cultura humana.”¹²

Esta argumentación tenía que ver con la situación política del momento, en la que no entraremos, pero se presentaba como respuesta a la argumentación de la teoría alemana, que usó la lengua como rasgo principal en la construcción de la nación. Sin embargo, y a

¹⁰ Ernest RENAN: *¿Qué es una nación?*, Conferencia dictada en la Soborna, París, 11 de marzo 1882, pp 1-12, esp. p. 11 Recuperado de internet (https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20140308_01.pdf)

¹¹ *Ibid.*, p. 10.

¹² *Ibid.*, p. 9.

pesar de criticar el esencialismo, Renan basculaba permanentemente entre la idea de un pasado compartido inmutable, esencialista, marcado y no elegido, junto con la voluntad en el presente de la unión para la creación de un Estado. La clave sería el peso indispensable que se da a esta voluntad, frente a la teoría alemana en la que los rasgos culturales serían la base y predominarían sobre la voluntariedad.

El segundo modelo surgido en Alemania acepta también diversos nombres: nacionalismo alemán, objetivo, romántico... Uno de los principales ideólogos de la misma es el filósofo J.G Fichte, quién elaboró una teoría nacional basada principalmente en la lengua y en la teoría del Volkgeist desarrollada por Herder. Lo que definiría y delimitaría la nación sería la lengua, uniéndose esta idea al subjetivismo radical (la realidad es producto del espíritu o del entendimiento). Los antepasados cobrarían real importancia, ya que fueron los que crearon y hablaron la lengua recibida, la cual crearía el Volkgeist, es decir el propio ser, el propio espíritu. En consecuencia, cada lengua produciría un espíritu, y en la medida que una lengua influyese a otra, este se iría perdiendo. La pérdida del Volkgeist implicaría la pérdida del propio entendimiento humano, y la nación caería en decadencia. En consecuencia, y en clave mesiánica, Fichte aludía a la salvación del pueblo alemán a través de un Estado Nacional.

“El protagonista es la etnia; los derechos de la nación no se derivan fundamentalmente de los ciudadanos que la integran, sino que se deducen del organismo “vivo y eterno” que es la nación de base cultural”.

La lengua es la base cultural “porque forma más la lengua a los hombres que los hombres la lengua”, y es que “no es realmente el hombre quien habla, sino la naturaleza humana es quien habla en él y se manifiesta a sus semejantes”. El Estado es el medio para conseguir esta conservación del lenguaje y la raza y debe regirse por el amor a la patria: “Pueblo y patria (...) como portadores y garantía de la eternidad terrena.”¹³

La primera teoría casaría con la denominada visión voluntarista de la nación, ya que la entiende “como un conjunto humano que se distingue por su voluntad de constituir una comunidad política.”¹⁴ Además de los rasgos culturales propios, lo realmente fundamental para que una nación sea considerada como tal es la voluntariedad de sus miembros de pertenecer a la misma, miembros que han compartido un pasado, pero sobre todo tienen voluntad de construir un futuro juntos. A esto se le añade, a través de varios autores, la noción de “conciencia”, una identificación subjetiva pero basada en una cualidad objetiva, la pertenencia a esa nación, aunque la conciencia de pertenencia sola no basta, hay que querer.

¹³ Johann FICHTE: *Discursos a la nación alemana*, Madrid, Tecnos, 2002. Con comillas en el original.

¹⁴ José ALVAREZ JUNCO, Justo BERAMENDI GONZALEZ, Ferran REQUEJO I COLL (coords.): *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005, p.26.

Frente a esta, la visión primordialista entiende la nación

“como una comunidad humana dotada de una unidad cultural esencial. El término «comunidad» se repite mucho y no es irrelevante: da a entender que es más que un agregado de individuos y que tampoco es una entidad creada o pactada por sus ciudadanos o componentes, sino que es anterior a ellos (...) Los elementos que definen esta unidad cultural se reducen, en definitiva, a cuatro (aunque se enumeren a menudo seguidos de un «etcétera»): lengua, raza, religión y pasado histórico.”¹⁵

Partiendo de estas dos visiones, el historiador Friedrich Meinecke desarrolló una teoría sobre las dos vías de construcción nacional (nationbuilding) que estos estados han seguido: *Kulturnation* (modelo alemán) y *Staatsnation* (modelo francés). Su objetivo al desarrollar este planteamiento era enfatizar las bondades del primero frente al desprestigio del segundo. Ambos procesos de construcción nacional terminarían convirtiéndose en *Nationalstaat*, es decir en Estados Nación, pero uno con impronta cultural y el otro con sentido político.

El *Staatnation* se caracterizaría por ser la vía liberal de nationbuilding, siendo su paradigma Francia e Inglaterra. Este modelo de nación sería un producto de carácter político al basarse en el contractualismo societario ya que la población habría generado un sentimiento político consciente y se declararían sujetos políticos y soberanos. Se trataría, argumentaba Meinecke, haciendo una analogía con la teoría de Tönnies del Estado como *Gesellschaft* (ente ficticio), de una unidad artificial, una creación humana positiva, de contenido aleatorio y voluble. Se basaría en una doctrina del derecho absoluto a la autodeterminación (como una verdad político-racional y no político-histórica), ya que estaría determinada en cada momento por ese plebiscito cotidiano que defendía Renan, por lo que no estaría predeterminado y sería producto de su aplicación en unas determinadas coordenadas de tiempo y espacio. La fuerza unificadora estaría basada en una historia y una constitución política común, es decir el compartir una experiencia política común desde la práctica liberal, que se traduciría en una unificación del Estado. Se basaría la organización territorial en un unitarismo de carácter jacobino, centralizador, uniformizador y homogeneizador. Meinecke no compartía la idea contractualista considerando que sería incapaz de fundamentar de una manera sólida e irreversible la unidad de esa entidad para garantizar su existencia real.

El *Nationalstaat* se caracterizaría por ser la vía de configuración de la nación étnico-cultural siendo su paradigma Alemania. Sería un producto cultural según el cual las posesiones culturales (sobre todo lengua, religión y literatura en Meinecke) formarían una comunidad cultural natural que crearía una filosofía de identidad colectiva a partir de la cual se produciría la fundación del Estado. El ser humano necesitaría de la comunidad para ubicarse en el mismo, siendo la comunidad natural quien mejor le acogería. El sustento del Estado no sería contractualista, sino que sería de naturaleza cultural ya que

¹⁵ *Ibid.*, p.23.

crearía una identidad colectiva (teoría del Volkgeist arriba explicada). La fuerza creadora del Estado sería producto del Volkgeist, expresado como una conciencia real y en un contexto objetivo de expresión de las características propias de un determinado pueblo cultural.

Esas características étnicas del pueblo serían genéticas, y por tanto se trataría de un concepto antropológico fijo y estable, objetivo, protagonista del devenir histórico de la kulturenation. A cada pueblo le correspondería un Volkgeist y en consecuencia un Estado. Los Volkgeist que no accederían a ser Estados se quedarían en meras comunidades, se estancarían en su formación cultural quedando su existencia enmarcada en la estatalidad generada por otro Volkgeist. El Estado se configuraría cuando al estado territorial se le transfiriesen los sentimientos de la comunidad y las energías de los ciudadanos individuales provocando el surgimiento del Estado Nacional.¹⁶

Defendiendo una visión constructivista de la nación, Ernest Geller añadía a este debate que

“dos individuos pertenecen a la misma nación si, y sólo si, comparten la misma cultura entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación, y si, y sólo si, se reconocen uno a otro como pertenecientes a la misma cultura.”¹⁷

No es por tanto inherente al ser humano y deben darse una serie de circunstancias para propiciar este sentimiento de pertenencia unificado, homogeneizado, diferenciado y en oposición a otras posibles pertenencias. Anteriormente la religión y el entendimiento del mundo a través de esta bastaban como factor de pertenencia. Con la modernización, y la ruptura de este entendimiento desarrollado posteriormente al calor de la revolución industrial, se necesitaba otro sustento para el nacimiento y mantenimiento del nuevo orden social y político basado en Estados nacionales. Es en este momento en el que el poder político y económico para mantenerse debía crear, construir, una sociedad homogénea, que compartiese una lengua, una cultura transmitida por una educación nacional, creando este sentimiento de unidad, y bajo la premisa de la voluntad decidieran y aceptaran vivir juntos.

Las naciones crean entonces el nacionalismo y estos son constructos, surgidos en un momento determinado, que a través de la utilización de la historia crean una voluntad para potenciar el surgimiento de una unidad política. Esto se vincula a la idea de la “invención de la tradición” desarrollada por Hobsbawm. Siguiendo esta línea, los nacionalismos no se podrían entonces considerar simplemente ideología, y como

¹⁶ J. Alberto DEL REAL ALCALÁ: “La Teoría del Estado de F. Meinecke: modelos de estado moderno según las doctrinas «Staatsnation» y «Kulturenation», Revista de Estudios Políticos, 154 (octubre-diciembre 2011), pp. 177-210.

¹⁷ Ernest GELLNER, Javier SOTO (trad.): *Naciones y nacionalismos*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p.20.

declaraba Benedict Anderson, el nacionalismo es un “artefacto cultural”, consecuencia de un proceso de “nationbuilding” en la que los individuos de esa sociedad crean una “comunidad imaginada” que permite mantener un poder político y económico, siendo los protagonistas mayoritarios de este proceso los Estados.

El nacimiento de la nación española, usando los términos mencionados, se da con la Constitución de Cádiz, que reconoce a la nación española como única depositaria de la soberanía. Frente a este poder político surgen determinadas élites que, buscando también mantener su poder frente a este Estado predominante, construyen su teoría nacional reforzada en la identidad cultural (que identificaríamos con el surgimiento del nacionalismo vasco y catalán). Dejando claro que es un constructo, y a la vez intentando establecer una definición que nos permita analizar en qué se basa la nación española actual, consideramos útil la definición propuesta por Álvarez Junco y que crea un híbrido, como él mismo reconoce, entre los dos modelos clásicos arriba descritos. Define nación como aquellos grupos humanos que creen compartir unas características culturales comunes —lengua, raza, historia, religión— y que, basándose en ellas, consideran legítimo poseer un poder político propio, sea un Estado plenamente independiente o un gobierno relativamente autónomo dentro de una estructura política más amplia.

Partiendo de esta definición

“resulta difícil negar que Cataluña o el País Vasco son hoy día naciones. Pero exactamente por la misma razón, como resultado de la misma línea argumental, es también inevitable concluir que no menos nación es España. España no sería sólo un «Estado», como pretenden esos otros nacionalismos.”¹⁸

El número de personas que manifiestan una identidad nacional española, bien exclusiva, bien combinada con otra (catalana o vasca) es, de hecho, tan numeroso al menos como al de quienes no lo hacen al interior de Cataluña o del País Vasco¹⁹. Por lo tanto, esto nos lleva a la fórmula “nación de naciones”, en la cual la búsqueda de un poder político identificado como Estado independiente es para la nación (española), dejando a las naciones (nacionalidades en el texto constitucional) el autogobierno.

En el caso de artículo que nos compete,

“desde un punto de vista jurídico, la nación española aparece como el único titular de la soberanía, cuya atribución se realiza además de un modo exclusivo, originario e indivisible, lo que tiene importantes consecuencias, especialmente en

¹⁸ José ALVAREZ JUNCO, Justo BERAMENDI GONZALEZ, Ferran REQUEJO I COLL (coords.): *El nombre de la cosa...*p.70.

¹⁹ Según el último estudio del CIS, el porcentaje de población que se identifica como únicamente español es de 7%, el que se identifica como solo vasco 18,7% frente a un 40,2% que se define tan vasco como español. CIS, *Encuesta preelectoral del País Vasco*, elecciones autonómicas, julio 2020, estudio nº3286, junio 2020, pregunta A18, p.14. Recuperado de internet (http://datos.cis.es/pdf/Es3286mar_A.pdf).

la propia concepción del poder constituyente. Desde un punto de vista político, la nación es la estructura sociológica, la comunidad histórica y cultural que soporta, pero también justifica la organización política del Estado Español. En ambos casos el momento unitario: afirmación indubitada de un solo Estado y una sola nación es completada por el momento plural, y así, junto a la soberanía como atribución del pueblo español, aparece la autonomía como poder propio de las nacionalidades y regiones(...) Pero el pluralismo territorial ni pone en cuestión la esencial unidad del espacio político común, objeto además de la lealtad política prevalente, ni abre el camino a la autodeterminación, o decisión soberana sobre la propia forma política, como desenlace irreversible de la conciencia política de la nacionalidad.”²⁰

La Constitución Española identifica entonces a un único poder soberano, el pueblo español, del que emanaran los poderes del Estado y fundamenta la Constitución en la indisoluble unidad de la Nación española. Se considera así a España como un conjunto de ciudadanos, como una realidad preexistente, dentro de la cual preexisten diferentes pueblos y comunidades, pero no serán soberanas. Esta diversidad interna se refleja en el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

Analizaremos cómo se utilizaron los dos modelos ideales de Meinecke antes explicados, adaptándolos a la realidad española. Se estableció que las naciones políticas surgen con posterioridad a la afirmación de un Estado, que atesoran todos los atributos soberanos del mismo (la nación española), frente a las naciones culturales que existen sin referencia a Estado alguno y son sólo portadoras de una especificidad cultural, identitaria y nunca implican atribuciones soberanas (las nacionalidades). Se hizo alusión a ello para justificar la utilización de la palabra nacionalidades, su distinción de la palabra nación y la consecuente creación de la definición de España como *nación de naciones*. Se asumía la nación española como nación política y las nacionalidades como naciones culturales. Autores como Xacobe Bastida critican duramente esta opción, considerando que se trata de una tergiversación de la teoría de Meinecke y que la Constitución se basa en una concepción cultural nacionalista española del Estado. Sin embargo, y como bien decía Solé Tura, el artículo segundo “se presta a grandes discusiones en el terreno teórico. Pero es un reflejo fiel de las contradicciones existentes.”²¹ El interés de la investigación será analizar el proceso de redacción del artículo segundo, para apoyar, contrarrestar o más bien matizar esta tesis. Para ello veremos los argumentos en torno a los términos, nación, nacionalidad, la consideración o no de ellos como sinónimos, que suponía una u otra para la autonomía...

²⁰ Juan José SOLOZÁBAL: “El Estado Autonomico como Estado Nacional (adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)”, en M.^a Helena DA CRUZ COELHO *et.al*: *Pueblos, naciones y estados en la historia: cuartas jornadas de Estudios Históricos, organizadas por el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1994, pp. 171-189, esp. p. 180.

²¹Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p.101.

Tras el análisis del artículo segundo analizaremos el Título VIII, dónde las diferentes concepciones defendidas en torno a la nación se plasmarán en las propuestas sobre la organización territorial del estado, y veremos cuales prevalecerán. En este sentido, el interés historiográfico es ver cómo esta forma de organización del estado terminará respondiendo a la coyuntura política (especialmente al establecimiento de preautonomías), dejando los temas más conflictivos para el debate posterior, y, siendo consciente la ponencia de que la organización territorial del Estado era uno de los temas más peliagudos de la Carta Magna se optó por dos vías complementarias.

Por un lado, establecer el principio dispositivo y por otro lado el llamado compromiso apócrifo schmittiano, dando un margen de indefinición en la Constitución cuyas consecuencias nos acompañan hasta nuestros días. En efecto, el principio dispositivo permitía

“atribuir a las entidades territoriales a las que se reconoce el derecho a la autonomía (art.2) una capacidad decisiva en la configuración de la organización territorial, que la misma Constitución no habría llevado a cabo, pues habría remitido esta operación a unos poderes constituidos mediante su deconstitucionalización parcial, introduciendo así una apertura en aquella organización, que de este modo se ve sometida a permanente discusión y definición desde la aprobación del texto constitucional.”²²

Asimismo, el compromiso apócrifo smithiano entraría en juego cuando, en efecto, se trasladó la decisión política de la forma definitiva de estado a un momento posterior constituyente. Adelantamos que el modelo resultante que ni es unitario ni federal y no tiene precedente en el derecho comparado (al igual que el artículo segundo).

Podemos adelantar también que hubo un rechazo frontal a cualquier tinte federal pactista en la redacción del Título VIII, de hecho, se prohibiría expresamente. Sin embargo, era un rechazo a cualquier federalismo de base pactista, basado en una soberanía previa de las nacionalidades que, en un momento dado, y en un proceso de abajo a arriba, deciden pactar para formar un Estado. Frente a esto, encontraríamos el federalismo orgánico defendido por Ortega, del cual hay bastantes rasgos en la Constitución, en el que el Estado, sin ceder su soberanía, cede una potestad autonómica (legislativa) a los territorios que la conforman.

Estas dos visiones, defendidas en el debate, serían explicadas por Miquel Roca en una entrevista para *Cuadernos Para el Diálogo* en la que declaraba que

“el Estado Español es plurinacional, las nacionalidades que integran España tienen una soberanía originaria y que en la cesión de parte de su soberanía se define la soberanía del Estado. El proceso inverso sería el

²² Enric FOSSAS: <<El principio dispositivo en el Estado autonómico>>, Revista de Derecho Político, 71-72 (enero-agosto 2008), pp. 151-173, esp. p.152.

defendido por la derecha, siendo el pueblo español en su conjunto quien tiene la soberanía originaria, y es la cesión de parte de esta soberanía a determinados territorios lo que conforma España.”²³

Partiendo de la teoría política, en el primero de los casos cabría defender el derecho de autodeterminación, cosa que hicieron los partidos de izquierda nacionalista (EE y ERC), defendiéndolo en un principio el PNV, oponiéndose finalmente por las negociaciones que estaba llevando a cabo para lograr la inclusión de los derechos históricos en la Constitución, cosa que consiguieron a través de la Disposición Adicional Primera.

De nuevo, el interés de la investigación será analizar los diferentes argumentos utilizados y ver cómo se podría establecer una crítica al principio dispositivo, ya que, aunque desde un principio se estableció un procedimiento de abajo arriba, en el que los territorios podrían ejercer la iniciativa autonómica, también se contemplaba, desde el principio, la posibilidad de que la iniciativa fuera sustituida por las Cortes (¿dónde quedaría entonces ese principio dispositivo?). Veremos cómo esta decisión, y el establecimiento de las diferentes vías de acceso a la autonomía responden a la coyuntura política y al proceso paralelo de establecimiento de regímenes de preautonomía que se estaba dando.

Asimismo, veremos cómo evolucionó la discusión sobre las competencias, que finalmente serán de cuatro tipos: competencias únicas del Estado (tanto de legislación como de ejecución), compartidas (legislación del Estado y ejecución por las CCAA), únicas de las CCAA (tanto en su legislación como ejecución) y finalmente las delegadas y transferidas (competencias explícitamente reconocidas al Estado pero que se pueden pasar por medio de una ley). Será relevante ver cómo se establecieron en un principio dos niveles diferentes de autonomía, denominado federalismo asimétrico por Peces-Barba, y plasmado en dos vías para la elaboración del Estatuto de Autonomía, que responderían a dos lógicas diferentes.

No obstante, en ambos casos los EA serían las normas institucionales básicas de las CCAA, siendo formalmente Leyes Orgánicas, dotando de autonomía de naturaleza política real (aunque no soberana) a los territorios, y no siendo simplemente un instrumento de descentralización administrativa. Por eso recalcaremos también, que la potestad autonómica estaría plasmada desde el principio, cuando se estableció desde el anteproyecto que la organización básica de las CCAA, plasmada en los EA, estaría compuesta por una asamblea legislativa, un presidente y un consejo de gobierno. Sin embargo, este primer modelo estaría pensado para las nacionalidades (País Vasco, Cataluña y Galicia) y posteriormente se homogeneizaría el modelo.

Analizaremos cómo ese federalismo asimétrico no se dará con las diferencias entre una vía de acceso a la autonomía u otro, ya que se permitirá llegar, con el plazo temporal de cinco años, a todas las CCAA a un mismo techo competencial. La diferencia clave

²³ Manuel RAMIREZ: *Partidos políticos y constitución (un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 122-123.

reposará finalmente para el País Vasco y Navarra con el establecimiento, ya mencionado, del reconocimiento de los Derechos Históricos y su sistema de financiación único.

3.2 La ponencia constitucional y las fases del debate

Entrando ya en nuestro objeto de estudio, el debate constitucional, tras las elecciones de junio de 1977 que dieron el triunfo a UCD, la nueva Cámara cogía forma.²⁴ Asimismo,

“el Congreso de los Diputados había quedado estructurado en siete grupos parlamentarios: Unión de Centro Democrático (166 escaños), Socialistas del Congreso (103), Minoría Catalana y Vasca (21), Comunista (20), Alianza Popular (16), Socialistas de Cataluña (15) y Mixto (9). Este último constituido fundamentalmente por miembros del Partido Socialista Popular, que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) acabó por erradicar, absorbiendo una buena parte de sus efectivos.”²⁵

Para entender mejor esto, no debemos olvidar que en el momento de las primeras elecciones libres la Cámara no tenía reglamento y urgía hacer uno. En este contexto, del 28 de junio al 8 de julio se fueron dictando las primeras normas de funcionamiento de los Grupos Parlamentarios. En base a estas normas, que establecían un mínimo de 15 diputados para crear grupo parlamentario, vascos y catalanes constituyeron el Grupo Parlamentarios de la minoría catalana y vasca (PNV, CDC, EDC, UDC, ERC y EE). El PNV con 8 diputados se unió a Minoría Catalana que tenía 13, uniéndose también Letamendia representando a EE, formándose así la minoría vasco catalana.

El 26 de julio de 1977, el Congreso aprobó una moción redactada por los diferentes grupos parlamentarios para la creación de una Comisión Constitucional, así como sus normas de elección y funcionamiento. Esta Comisión sería la encargada de nombrar una Ponencia, la cual tenía como misión la redacción de un anteproyecto de Constitución. Se decidió que los diferentes grupos parlamentarios presentarían sus candidatos para la Comisión, eligiéndose posteriormente por votación. Esta elección era más bien la

²⁴ UCD fue el vencedor con un 34,4% de los votos, seguido del PSOE quién irrumpió con fuerza obteniendo el 29,32% de los votos. Alianza Popular y el Partido Comunista fueron la tercera y cuarta fuerza más votada. Salvo en Álava, dónde los resultados fueron muy similares al resto de España (UCD obtuvo 30,86% de los votos, PSE-PSOE 27,57% y el PNV 17,48%), en Vizcaya y Guipúzcoa el triunfo fue para el PNV, con prácticamente un 31% de votos en ambas provincias. El PSOE se situó como segunda fuerza en ambas provincias, siendo divergente la tercera fuerza y cuarta fuerza. Mientras que en Guipúzcoa EE obtuvo 9,42% de votos, en Vizcaya fueron UCD y AP con un 16,41% de los votos y un 6,64% respectivamente, situándose EE en la quinta posición con un 5,43% de los votos. En Guipúzcoa UCD no se presentó (o más bien no pudo, debido a la escalada terrorista que el grupo sufría). Consulta de resultados electorales, 15 de junio de 1977, Ministerio del interior. Recuperado de internet (<http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>)

²⁵ Francisco RUBIO: *La forma del poder...*p. 22.

formalización de los acuerdos extraparlamentarios, por lo que se aceptaron los miembros propuestos por los diferentes partidos.

El 1 de agosto se constituyó la Comisión, elegida el día 26, compuesta por 13 miembros de UCD²⁶ (entre ellos María Teresa Revilla, la única mujer de toda la Comisión), 10 del PSOE²⁷, 2 del PCE (Santiago Carrillo y Jordi Solé Tura), 2 de AP (Manuel Fraga Iribarne y Federico Silva Muñoz), Xabier Arzalluz como representante del PNV, Enrique Tierno Galván del PSP y Miquel Roca por CiU, en total eran 36. Junto con los representantes había en la comisión tres letrados: Fernando Garrido Falla, Francisco Rubio Llorente y José Manuel Serrano Alberca. Lo primero fue la elección de la Mesa de la Comisión. En primer lugar, se votó la presidencia de la Comisión, saliendo elegido Emilio Attard Alonso (UCD) con 19 votos a favor y 7 en blanco.²⁸ En segundo lugar, se votaron las dos Vicepresidencias quedando proclamados Luis Vega y Escandón (UCD) y Enrique Múgica Herzog (PSOE).²⁹ En tercer y último lugar, se eligieron los secretarios de la Comisión, siendo proclamados José Manuel Paredes Grosó (UCD) y Joan Reventós i Carner (PSC).³⁰

Tras propuesta del presidente, y con solo un turno en contra de Tierno Galván, se decidió que serían siete los miembros de la ponencia “al objeto de obtener la mayor proporción de todos los grupos integrados en la comisión.”³¹ Se procedió entonces a elegirla y tras la votación,³² la Ponencia reunió a tres miembros de UCD, uno del PSOE, uno de AP, uno del PCE (cedido por el PSOE) y uno en representación de la Minoría Catalana y Vasca.

Los llamados “Padres de la Constitución” fueron: Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca (UCD), Manuel Fraga (AP), Gregorio Peces-Barba (PSOE), Miquel Roca (minoría catalana y vasca) y Jordi Solé Tura (PCE). Esta composición dejaba sin presencia al PNV, lo que provocó un agravio y un distanciamiento del mencionado partido durante el proceso constituyente. La razón de

26 Rafael Arias-Salgado, Juan Antonio Bolea Foradada, Gabriel Cisneros Laborda, Luis de Grandes Pascual, Miguel Herrero de Miñón, César Llorens Barges, José Luis Meilán Gil, Salvador Sánchez Terán, José María Martín Oviedo, María Teresa Revilla López, José Pedro Pérez Llorca y Rodrigo, Jesús Sancho Rof y Antonio Vázquez Guillén.

27 Luis Gómez Llorente, Felipe González Marquez, Pablo Castellano Cardalliaquet, Jerónimo Saavedra Acevedo, Joaquín Ruiz Mendoza, Alfonso Guerra González, Luis Yáñez-Barnuevo García, Gregorio Peces-Barba Martínez, Antonio Sotillo Martí y José María Triginer Fernández.

28 Congreso de los Diputados: <<Las actas de la Ponencia Constitucional>>, *Revista de las Cortes Generales*, 2, (1984), pp.251-422, esp. p.253. Recuperado de internet (<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>).

29 Votos a favor de Vega: 17, votos a favor de Múgica 16, en blanco 3. Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 253

30 Votos a favor de Paredes: 17, a favor de Reventos 14, votos en blanco 5. Congreso de los Diputados: “Las actas...” pp. 254.

31 Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 251.

32 Herrero de Miñón y Pérez Llorca obtuvieron 17 votos; Cisneros, Roca, Pérez-barba, Solé Tura 16 y Fraga 2. Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.251.

esta ausencia se debió a que el número de diputados que tenían no era suficiente para formar grupo parlamentario.

“La mixtión de los diputados peneuvistas con los de Minoría Catalana en un solo grupo parlamentario supuso su ausencia de la ponencia donde el representante nacionalista catalán reformuló las pretensiones vascas sobre su propio modelo en aquel entonces ajeno a cualquier singularidad historicista.”³³

Sin embargo, el hecho de no alcanzar el mínimo de diputados para tener grupo parlamentario que permitiera una plaza al PNV. no tenía la intención de marginar a los nacionalistas, sino que fue una estrategia del PSOE para marginar al PSP de Tierno Galván que tenía el mismo número de diputados que el PNV.

“Tras las elecciones del 15 de junio, el PSOE, victorioso en la izquierda, decidió fagocitar al exiguo Partido Socialista Popular dirigido por Tierno Galván, para lo cual hizo cuestión de gabinete privarle de protagonismo en los debates constituyentes y convenció de ello fácilmente al Presidente Suárez que siempre desconfió del «viejo profesor». A este fin se fijó en las normas provisionales sobre la constitución de grupos parlamentarios un mínimo de diputados superior a los que contaba el PSP. Que los parlamentarios nacionalistas vascos tampoco alcanzaban este número no importó mucho a Suárez. Su hombre de confianza en el País Vasco era el alavés Jesús Viana, profundamente antinacionalista y en el entorno presidencial se creía, por influencia de Enrique Mújica y Luis Solana que, a medio plazo, el electorado vasco optaría entre UCD y el PSOE con la consiguiente desaparición de nacionalismo. Soy testigo presencial de ello. Tan aguda idea perduró largo tiempo y la elección de Rubial como Presidente del Consejo General Vasco tras las elecciones de 1979 fue su epigonal manifestación.”³⁴

Sin embargo, el 17 de octubre se aprobó finalmente el reglamento, cambiándose las formaciones de los grupos parlamentarios, constituyéndose por un lado el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) y por otro lado la Minoría Catalana (CDC, UDC, EDC, PSC-R Y ERC). Euskadido Ezkerra quedó incluido en el grupo mixto por numerosas desavenencias con el PNV. El reglamento entró en vigor en diciembre y el PNV, que había ya quedado como Grupo Parlamentario solicitó su entrada en la ponencia, pero se le denegó. Roca y Junyent fue informando de las deliberaciones, pero el PNV alegaba que Roca no defendía sus intereses, llegando a advertir “públicamente que no se encontraba representado por el ponente de Convergencia Democrática de Catalunya,”

³³ Miguel HERRERO DE MIÑÓN, <<El paso de la disposición adicional primera por el Congreso>>, *Iura Vasconiae*, 11 (2014), pp.223-238, esp. p 226.

³⁴ *Ibid.*, p. 226. Con comillas en el original.

señalando un diputado del PNV que se estaban enterando del borrador constitucional por la prensa.³⁵ Para Solé Tura, la ausencia de los nacionalistas en la ponencia fue un “factor muy negativo” para el consenso.³⁶

Sobre esta ponencia, quedaría matizar que representaban a su partido, pero no todos lo tenían fácil ya que en alguno de ellos la divergencia era máxima, por lo que determinar una sola postura no fue fácil. Mientras que en el caso del PSOE las disgresiones fueron mínimas, en el caso de AP fueron máximas y, de hecho, fue en su grupo político en el que hubo más diferencias a la hora de la votación final de la Constitución. En el caso de UCD, la diversidad dentro del partido provocó, a posteriori de las reuniones de la ponencia, numerosos momentos de tensión en las Cámaras. Mientras que en un primer momento constituyente UCD y AP llegaron a numerosos acuerdos, esta alianza dio un giro cuando PSOE y UCD decidieron negociar.

“En todas las cuestiones graves dejaban la decisión al acuerdo logrado en reuniones celebradas en restaurantes o en despachos particulares con participación de otras personas y, en último término, a la negociación directa entre los dos hombres a quienes respectivos partidos parecen haber concedido la máxima autoridad decisoria: D. Fernando Abril, vicepresidente del Gobierno por la UCD y D. Alfonso Guerra, Vicesecretario General del PSOE.”³⁷

Antes del análisis del debate propiamente dicho, debemos recordar las fases del proceso constitucional, profundamente complejo y largo, más si comparamos con momentos constituyentes previos. Lo más habitual había sido que una comisión redactara un proyecto, se debatiera en el pleno y se aprobara. Por ejemplo, en 1931 había habido una comisión jurídica asesora, una comisión de constitución y debate en el pleno. Sin embargo, una de las razones para la complejidad en esta ocasión, estaba en la propia LRP que establecía que debía haber debate tanto en el Congreso como en el Senado. No suele ser habitual que esta cámara participe en un proceso constituyente porque esta cámara es regularmente un órgano constituido. Obviamente también el Congreso lo es, pero se puede entender como una representación parlamentaria *ad hoc* para hacer la constitución (y en ese caso suele incluso cambiar de nombre: Asamblea constituyente o congreso constituyente). Ese había sido el caso reciente de Portugal con la Asamblea constituyente de 1975. No obstante, el caso español fue diferente.

Volviendo a la reunión del 1 de agosto, tras su elección, se reunió únicamente la Ponencia junto con la mesa de Comisión y tras un intercambio de criterios entre Fraga, Peces-Barba, Herrero de Miñón, Miquel Roca y Enrique Múgica, se decidió preparar el

³⁵ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso al desencanto*, Editorial Saltés, s.l., 1981, p. 145.

³⁶ Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p.92.

³⁷ Francisco RUBIO: *La forma del poder...*, p.24

“esquema general de materias que deberá tener el proyecto de Constitución y volver a reunirse la Ponencia el día 22 de agosto.”³⁸ El presidente, Emilio Attard terminó la sesión haciendo hincapié en la “urgente necesidad de dotar al país de una Constitución.”³⁹ Así dio lugar el pistoletazo de salida del proceso de redacción constitucional, que fue largo y dividido en varias fases no exentas de polémicas.

En primer lugar, la ponencia se reunió en dos fases diferentes. En la primera fase fue cuando la ponencia redactó su primer borrador, reuniéndose en 29 sesiones, del 1 de agosto de 1977 al 14 de diciembre, realizándose tres lecturas. La primera lectura se realizó del 1 de agosto al 17 de noviembre. Del 18 de noviembre al 7 de diciembre se procedió a la segunda lectura, desarrollándose la tercera entre el 8 y el 14 de diciembre. Gracias a las minutas disponemos de este primer texto redactado por la ponencia en la segunda lectura. De la tercera lectura no tenemos actas ya que fueron reuniones secretas, pero lo que sí confirmamos es que hubo variaciones entre este primer texto y el anteproyecto presentado el 5 de enero. Junto con el anteproyecto se presentaron votos particulares, y los grupos dispusieron de 21 días para presentar sus enmiendas. Se presentaron más de 3000 enmiendas, lo que rompía esa imagen idílica de consenso en la ponencia que se intentaba transmitir, aunque el secretismo en torno a sus reuniones se mantuvo.

Empezó entonces una segunda fase de la Ponencia, que se reunió desde el 6 de marzo hasta el 16 (los días 6, 7, 13, 15 y 16), además del 10 de abril, elaborando posteriormente un informe presentado el 17 de abril con las enmiendas aceptadas y rechazadas. Hay que recalcar de este informe que “los votos particulares formulados al Anteproyecto por los Ponentes, no son objeto de informe y ha de entenderse que sus autores los mantienen en tanto no hayan quedado recogidos en la nueva redacción del texto o se mencione la renuncia expresa de los mismos.”⁴⁰ Es decir que, a pesar de haber sido rechazadas, las enmiendas podrían ser de nuevo defendidas en la Comisión de la Constitución.

El nuevo texto pasó entonces a la Comisión Constitucional, que ya había adoptado el nombre de Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, reuniéndose entre mayo y junio durante 24 sesiones y elaborando un dictamen con el nuevo texto el 1 de julio de 1978.

Junto con el dictamen se presentaron las enmiendas y votos particulares, que serían analizadas por el pleno del Congreso durante 21 sesiones, tras las cuales se presentó el 24 de julio un nuevo texto que pasaría a ser debatido en el Senado. Los padres de la Constitución se reunieron del 8 al 17 de agosto para preparar los trabajos de la Comisión, pero no dispusieron de tiempo suficiente para elaborar su informe. Sorprende un poco esto, pero no disponemos de las actas de estas reuniones ya que fueron secretas. Interpretamos que, urgiendo ya la aprobación de la Constitución cuyo debate se estaba

³⁸ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.251.

³⁹ *Ibid.*, p.254

⁴⁰ Informe de la ponencia al anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 82, 17 abril 1978, pp. 1519-1646, esp.p.1520. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF)

alargando demasiado, decidieron trasladar la negociación fuera de la ponencia. En estos momentos, existía consenso para la mayor parte del texto y para los temas más candentes se estaba negociando fuera de Cortes, en despachos y restaurantes hasta largas horas de la noche para poder llegar a un acuerdo.

Llegó el debate al Senado, reuniéndose la Comisión Constitucional durante 17 sesiones (18 agosto al 14 de septiembre), publicando el dictamen el 6 de octubre. La misma estaba formada por doce miembros del Grupo Parlamentario de UCD (GPUCD), cinco del Grupo Parlamentario de Socialistas del Senado (GPSS), dos de Grupo Parlamentario de Entesa Dels Catalans (GPEDC), dos del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes (GPPSI), uno del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos (GPSV), uno por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente (GPAI), uno por el Grupo Parlamentario Independiente (GPI) y uno por el Grupo Parlamentario Mixto del Senado (GPMXS).⁴¹

El dictamen de esta Comisión, junto con las enmiendas y votos particulares, pasó a discusión en el Pleno del Senado durante 10 sesiones entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre, y publicaron las modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados el 13 de octubre. Este texto fue remitido a la Comisión Mixta del Congreso y Senado que debatió en sesiones privadas, publicando su dictamen el 28 de octubre. La Comisión Mixta estaba integrada por once miembros, un independiente, cinco parlamentarios de UCD, tres socialistas, uno de la Minoría Catalana y otro comunista.⁴²

El Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución fue sometido a votación nominal y pública de cada Cámara en sendas sesiones plenarias celebradas el 31 de octubre de 1978, resultando aprobado por ambas. Aprobado el texto se celebró el 6 de diciembre el referéndum. Fue sancionado y promulgado posteriormente por el Rey, en

⁴¹ GPUCD: Luis de Angulo, Diego Cambreleng, Ricardo de la Cierva, José Antonio Escudero, Acenk Alejandro Galván, Luis González Seara, Gerardo Harguindey, Joaquín Hurtado, Antonio Jiménez Blanco, David Pérez, Ramiro Pérez-Maura y José Gabriel Sarasa; GPSS: José Federico Carvajal, Plácido Fernández Viagas, Antonio López Pina, Joaquín Navarro y José Vida Soria; GPEDC: Josep Benet Morell y Alexandre Cirici; GPPSI: Lorenzo Martín Retortillo y Manuel Villar Arregui; GPSV: Mitxel Unzueta Uzcanga; GPAI: Carlos Ollero Gómez; GPI: Luis Sánchez Agesta; GPMXS: Antonio Pedro Rius. Algunos de estos miembros pudieron ser sustituidos por otros del mismo grupo parlamentario en determinadas sesiones, como por ejemplo el senador Jaime Ignacio del Burgo que intervino en la Comisión durante la sesión de aprobación de la Disposición Adicional Primera. Asimismo, otros diputados podían intervenir en las sesiones de la Comisión, si bien no tenían voto.

⁴² Antonio Hernández Gil, independiente, presidente de las Cortes; Fernando Álvarez de Miranda, UCD, presidente del Congreso; José Pedro Pérez Llorca, portavoz de UCD en el Congreso; Miguel Roca, portavoz de la Minoría Catalana en el Congreso; Jordi Solé Turá, diputado comunista, ponente constitucional; Alfonso Guerra, diputado de Socialistas del Congreso; Antonio Fontán, UCD, presidente del Senado; Fernando Abril, vicepresidente del Gobierno, senador de UCD; Antonio Jiménez Blanco, portavoz de UCD en el Senado; Francisco Ramos, portavoz de Socialista del Senado; José Vida Soria, senador del Grupo Socialista. S.a.: "Composición de la Comisión Mixta Constitucional", *El País*, 11 de octubre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/12/espana/276994809_850215.html).

una sesión conjunta de Congreso y Senado el 27 de diciembre, entrando en vigor el 29 de diciembre de 1978.⁴³

3.3 Génesis parlamentaria del artículo segundo

3.3.1 Primera fase de la ponencia

La primera reunión de la ponencia, el 22 de agosto de 1977 sirvió para establecer el plan de trabajo a seguir. Se acordó por unanimidad dotar de carácter confidencial a la ponencia. “Esta confidencialidad incluye las propuestas que los distintos grupos hagan, las deliberaciones que tengan lugar y los acuerdos que se alcancen.”⁴⁴ Asimismo, se prohibió

“para los miembros de la Ponencia hacer declaraciones, aun a título personal, sobre temas constitucionales. No implica, sin embargo, la obligación por parte de los diversos Grupos políticos, de no hacer públicos sus criterios en materia constitucional.”⁴⁵

Se acordó, además, la asistencia del presidente de la Comisión a los trabajos de la ponencia, presidiendo la primera y última reunión, rotándose entre medias la presidencia entre los diferentes miembros de la ponencia. Se decidió que los acuerdos alcanzados serían transcritos en una minuta, debiendo ser aprobada por la Ponencia en la siguiente reunión. En cuanto a la naturaleza del texto

“se resolvió proceder a la preparación no de un conjunto de leyes constitucionales, sino de un Proyecto de Código Constitucional completo, tan breve como sea posible, pero que incluya cuanto se considere necesario [...] En cuanto al plan de trabajo, se acordó que no se dividiría este por título o capítulos entre los distintos Ponentes, sino que todos ellos irían abordando conjuntamente cada una de las partes del texto a elaborar.”⁴⁶

El debate constitucional arrancó en la siguiente reunión, del 25 de agosto, donde ya comenzó la redacción del artículo segundo. Primeramente, se leyeron los textos propuestos para el Título I de Principios Generales o Fundamentales presentados por representantes del grupo socialista, comunista, AP, minoría vasco-catalana. Como hemos mencionado, este nombre responde a la idea de que Roca representaba también a los nacionalistas vascos, aunque no fuera así.

⁴³ Debería haber entrado en vigor el 28 de diciembre, pero por razones obvias se evitó que la primera Constitución de consenso en España y que esperaban tuviese longevidad, entrara en vigor el día de los inocentes.

⁴⁴ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.255.

⁴⁵ *Ibid.*, p.255.

⁴⁶ *Ibid.*, p.255.

Tras un debate en el que se intercambiaron ideas, se fijaron posturas y atisbándose ya las diferentes posiciones ideológicas, se acordó como procedimiento de trabajo intentar ir determinando las coincidencias posibles entre las distintas posturas. UCD presentó su propuesta de texto, manifestando ya los representantes de los grupos socialista, comunista y AP sus reservas en torno por las referencias a la Monarquía contenidas en los dos primeros artículos.⁴⁷ Las razones de estas reservas eran muy diferentes. Aunque los partidos de izquierda habían admitido la monarquía como forma de gobierno, querían evitar que apareciese desde el primer artículo. Sin embargo, las razones de la derecha eran bien distintas, aceptaban y defendían la monarquía, pero se negaban a que esta tuviese “adjetivos” que la acompañasen, materializada esta reivindicación en la posterior enmienda 691 de Laureano Pérez Rodó (representante de la parte más de extrema derecha de AP) quien consideraba que “huelga poner calificativos a la monarquía.”⁴⁸

Después de esta primera aproximación, y tras la propuesta de Roca de un texto transaccional para el artículo primero, así como otro para el segundo, se alcanzó el primer acuerdo de la ponencia. Se adoptó el texto propuesto por Minoría Catalana como documento de trabajo.⁴⁹ En el caso del artículo 1 y por las razones expuestas, los

“representantes de los grupos Socialista, Alianza Popular y Comunista, señalaron sus reservas sobre el apartado 3, en relación a la monarquía por su contenido o por su colocación y anunciaron la posibilidad de formular votos particulares acerca del tema. El representante de la Unión del Centro Democrático igualmente anunció la posibilidad de un voto particular, en caso de que quedara en minoría su propuesta de hacer una referencia a la Monarquía en el artículo inicial.”⁵⁰

En el caso del artículo 2, que es el que nos interesa para esta investigación, se adoptó el siguiente texto propuesto por Minoría Catalana y definido en la minuta como conciliador:

*La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos.*⁵¹

⁴⁷ *Ibid.*, p. 257.

⁴⁸ Laureano PEREZ RODÓ, Enmienda nº691, Enmiendas al anteproyecto de Constitución, Comisión de asuntos y libertades públicas, Congreso de los Diputados, 31 de enero 1978, pp.3-382, esp. p.276. Recuperado de internet (<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>).

⁴⁹ **ARTÍCULO 1**

1. España se constituye en un Estado democrático y social de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el respeto al pluralismo político.

2. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce de acuerdo con la Constitución.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria en los términos definidos en la Constitución.

⁵⁰ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 256.

⁵¹ *Ibid.*, p. 257.

Esta primera redacción difiere enormemente de la redacción finalmente adoptada. La Monarquía aparecía como garantizadora del derecho a la autonomía, referencia que desaparecería en las siguientes redacciones, al contrario que las referencias a la unidad, unión, indivisibilidad o indisolubilidad que buscaban reforzar el principio de unidad en la redacción final, al igual que la palabra nación asociada a España. El término que sí aparecía, y desde el primer momento suscitó debate debido a la polisemia del mismo, era la alusión a las nacionalidades y regiones que poseen el derecho a la autonomía. Lo que más resalta de esta redacción es que los principios de autonomía, unidad y solidaridad se situaban al mismo nivel, mientras que se evitaba mencionar la nación española.

La derecha, teniendo a Manuel Fraga como representante, manifestó desde el primer momento su malestar con este término, anunciando un voto particular sobre el tema, oposición reflejada efectivamente por su partido posteriormente en las enmiendas y votos particulares vertidos, la mayor parte contra el uso de esta terminología.

“La referencia a España y a los territorios que la integran en el artículo 2º del texto constitucional impulsó, desde el primer Anteproyecto, el debate teórico entre las fuerzas políticas respecto a los conceptos de nación, nacionalidad y región, para justificar su aplicación o no a esas entidades territoriales y fundamentar así todo el modelo de organización territorial del estado.”⁵²

Si bien el resto de fuerzas políticas no se expresó sobre la alusión a esta terminología, sí que lo hicieron por otra referencia, tanto Peces-Barba como Solé Tura anunciaron “la posibilidad de un voto particular por la inclusión de una referencia a la Monarquía.”⁵³. En la redacción final desaparecerá la alusión a la monarquía, aunque se trasladará su referencia al artículo primero.

Fueron tales las diferencias que no se logró (en esta fase de la ponencia) llegar a más acuerdo que la redacción citada, dando por cerrado este artículo, esperando a las enmiendas posteriores para reactivar su debate. Fue recurrente el aplazamiento de los temas más candentes, como eran (y siguen siendo actualmente) la conceptualización de qué tipo de nación era España y su consecuente organización territorial.

A pesar del intento de confidencialidad de la Ponencia, un artículo aparecido en “El País” el 31 de agosto firmado por Bonifacio de la Cuadra y titulado “La Unión del Centro puede quedar en minoría ante el PSOE y Alianza Popular”⁵⁴, hizo que la tercera reunión

⁵² David, SANCHEZ: << Los senadores reales y el debate sobre la organización territorial del estado en los trabajos parlamentarios de la constitución de 1978>>, La transición a la democracia en España: actas de las VI Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en Archivos, Guadalajara, Vol.2 (4-7 de noviembre 2003), p.24.

⁵³ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 25.

⁵⁴ Bonifacio DE LA CUADRA: “La Unión de Centro Democrático puede quedar en minoría ante el PSOE y Alianza Popular”, *El País (Madrid)*, 31 de agosto de 1977. Recuperado de internet (<https://elpais.com/hemeroteca/elpais/portadas/1977/08/31/>)

celebrada el uno de septiembre, empezara con polémica debido a estas posibles filtraciones. Ya en la segunda reunión, celebrada el día 26, se había hablado sobre la confidencialidad de la ponencia, decidiendo hacer una declaración diaria a la prensa (a cargo del presidente rotatorio) así como estableciendo el acuerdo de dejar a los demás miembros de sus respectivos partidos hablar sobre temas constitucionales, manteniendo silencio los ponentes. En esa misma reunión siguieron estableciendo los textos bases del trabajo para el Título I, no adoptándose ningún acuerdo relevante para esta investigación. Lo que sí es de recalcar es que, al aprobar un primer texto en relación a la lengua oficial, “el representante de Alianza Popular formuló sus reservas por el empleo de la palabra nacionalidades en el texto.”⁵⁵ Esto fue sistemático por parte de Fraga, que se opuso a cualquier artículo en el que apareciese la palabra y, de hecho, finalmente la palabra nacionalidades no aparecerá más que en el artículo 2. Analizaremos posteriormente en qué momento se decidió eliminar cualquier referencia (aparte del mencionado artículo) a las nacionalidades en toda la Constitución.

El artículo periodístico que inauguró el enfrentamiento en la Ponencia en la reunión del 1 de septiembre, mencionaba que los primeros borradores presentados por AP y PSOE no incluían la palabra “nacionalidades” en la redacción del artículo segundo, además de insinuar que UCD podía quedar en minoría en la ponencia a raíz de una posible estrategia de unión de los otros cuatro ponentes.⁵⁶ Al no disponer de los borradores que los partidos presentaron no podemos concluir la veracidad de este artículo. Gregorio Peces-Barba, en nombre del grupo socialista solicitó una explicación, además de expresar su disgusto junto al representante de AP, poniéndose de manifiesto las posibles filtraciones a la prensa. El representante de Minoría Catalana, Miquel Roca expresó que por su parte

“no había existido comunicación a periódico alguno, por lo que estaba dispuesto a dar las explicaciones públicas que fueran necesarias, incluso en la forma que deseara el representante del PSOE.”⁵⁷

Finalmente se decidió “que la rectificación se realizara por el presidente de la sesión en la conferencia de prensa que se celebraría a última hora de la tarde.”⁵⁸ Este conflicto no supuso un parón en las filtraciones, de hecho, apenas un mes antes de terminar esta primera fase de la ponencia, y tras finalizar con la primera lectura el 22 de noviembre, *Cuadernos para el Diálogo* publicó los 39 primeros artículos del borrador de la Constitución, filtrándolo integro La Vanguardia dos días después.⁵⁹ Peces Barba, que era miembro de la Junta de Fundadores de Cuadernos, presentó su dimisión en la mencionada

⁵⁵ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 258 actas.

⁵⁶ Bonifacio DE LA CUADRA: “La Unión de Centro Democrático puede quedar en minoría ante el PSOE y Alianza Popular”, *El País (Madrid)*, 31 de agosto de 1977. Recuperado de internet (<https://elpais.com/hemeroteca/elpais/portadas/1977/08/31/>)

⁵⁷ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.260.

⁵⁸ *Ibid.*, p.260.

⁵⁹ S.a.: “Constitución texto íntegro”, *La Vanguardia Española (Barcelona)*, 25 de noviembre 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/11/25/pagina-1/33779840/pdf.html>).

revista. Al no disponer de las minutas de las reuniones celebradas durante las fases de segunda y tercera lectura, solo podemos hacer elucubraciones sobre la influencia de las filtraciones en la redacción de la Constitución.

Todos emitieron duras declaraciones en prensa⁶⁰ y se acusaron entre ellos de las filtraciones, aunque rápidamente se reunieron y decidieron “desdramatizar” la polémica para poder continuar sus trabajos.⁶¹

“Llegaron al extremo, (...) de deliberar sobre la conveniencia de crear una comisión de encuesta que descubriera al autor de la “traición”. Afortunadamente, comprendieron a tiempo lo descabellado y desproporcionado de su idea.”⁶²

Esto podría deberse a que ninguno de ellos lo filtró ya que así lo afirmaron rotundamente quienes consiguieron el borrador, Soledad Gallego-Díaz, José Luis Martínez y Federico Abascal, añadiendo que parecía increíble que la ponencia no se diera cuenta de la cantidad de sitios dónde se habían dejado copias del texto.⁶³

La redacción del artículo segundo varió en el anteproyecto presentado junto con los votos particulares, siendo este cambio radical tras las enmiendas posteriormente aceptadas.

Tras la finalización de la tercera lectura en diciembre, el 5 de enero fue publicado en el BOE núm. 44 el anteproyecto de la Constitución, disponiendo los diferentes miembros de los grupos parlamentarios de 21 días para presentar enmiendas, alargándose posteriormente este plazo en 10 días más, así como para expresar los votos particulares que expondrían de no ser aceptadas sus enmiendas.

La redacción que apareció en el anteproyecto presentado era la siguiente:

⁶⁰ S.a.: “Airadas reacciones por la publicación del borrador constitucional”, *El País*, 24 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/11/24/espana/249174001_850215.html). S.a.: “Se rompió el pacto de «confidencialidad patriótica» U.C.D. protestará ante los demás grupos parlamentarios”, *La Vanguardia*, 23 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/11/23/pagina-10/33777383/pdf.html?search=constituci%C3%B3n>)

⁶¹ S.a.: “Los partidos se acusan mutuamente por la filtración de la Constitución”, *El País*, 24 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/11/24/portada/249174002_850215.html) S.a.: “Impacto político tras la publicación del borrador constitucional”, *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/11/23/pagina-5/33779756/pdf.html?search=constituci%C3%B3n>)

⁶² Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...* p. 40.

⁶³ S.a.: “Detalles sobre la filtración del borrador constitucional”, *El País*, 27 de noviembre de 1977. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1977/11/27/espana/249433206_850215.html)

*La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la
solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía
de las nacionalidades y regiones que la integran.*⁶⁴

Entre los cambios del primer borrador a este anteproyecto vemos como la referencia a monarquía desaparecía de este artículo (aunque se trasladó al artículo 1º) asentando la unidad de España como fundamentación de la Constitución, estableciendo así la primacía del principio de unidad sobre el principio de autonomía y de solidaridad. Sin embargo, todavía no se manifestaba este énfasis sobre el carácter nacional de España y su unidad.

La ponencia se reunió entonces a lo largo del mes de febrero y marzo para debatir las enmiendas, presentando el 17 de abril un informe final sobre el anteproyecto en el que aparecerá el artículo 2º prácticamente redactado como lo conocemos hoy. En los cambios, se quiso clarificar qué eran las nacionalidades (y su distinción o no de las regiones), con un intento de diferenciarlas de la nación española, enfatizando esta como único sujeto soberano. Se buscó, por parte de la mayoría de los partidos, reconocer las autonomías, pero evitando cualquier redacción de la que pudiese destilarse que serían estas sujetos soberanos.

La prensa se hizo eco de esta redacción y de la ausencia de la palabra nación. Hubo mayores críticas a la ausencia de la palabra nación que a la presencia del término nacionalidades, además de empezar a centrarse más el debate en la organización territorial del Estado y las autonomías, que era donde realmente el término abstracto de nacionalidades tomaba forma real.⁶⁵ No obstante, quedó claro que dicho término era irrenunciable cuando, ante los rumores de la posible proposición de supresión de la expresión por parte de UCD, Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), representado en la ponencia por Roca, hizo pública una nota afirmando “que la supresión del término «nacionalidades» en el anteproyecto constitucional sería motivo para que éste

⁶⁴ Anteproyecto de la Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 44, 5 enero 1978, pp. 669-698, esp.pp.670. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF)

⁶⁵ S.a: "Nación" y "nacionalidades", problema delicado en el anteproyecto constitucional”, *El País*, 8 de febrero de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/02/08/espana/255740417_850215.html);

S.a: “Diálogo sobre las nacionalidades”, *La Vanguardia*, 26 de febrero de 1978. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/03/17/pagina-9/33760448/pdf.html?search=nacionalidades>);

S.a: “La inclusión del término nacionalidades, pacto político y parlamentario”, *La Vanguardia*, 19 de marzo de 1978. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/01/18/pagina-9/33740970/pdf.html?search=nacionalidades>).

S.a: “La constitución se referirá a la Nación española”, *El País*, 24 de enero de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/01/24/portada/254444404_850215.html)

Uno de los más críticos respecto a la palabra “nacionalidades” fue Julián Marías, quien escribió numerosos artículos en contra de su uso. Julián MARIAS: “Nación y <<nacionalidades>>”, *La Vanguardia*, 18 de enero de 1978. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/01/18/pagina-7/33765228/pdf.html?search=nacionalidades>), ÍD.: “El Consenso”, *El País*, 24 de enero de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/01/29/opinion/254876406_850215.html),ÍD.: “La

significación de las palabras”, *El País*, 10 de febrero de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/02/10/espana/255913231_850215.html),

partido reconsiderara su postura de consenso.”⁶⁶ Aunque Suárez garantizó el mantenimiento del término, la divergencia dentro de UCD en torno al uso de esta palabra fue importante.⁶⁷

En relación con este artículo segundo, hubo únicamente tres votos particulares (de Fraga, Miquel Roca y Peces-Barba, aunque estos dos últimos eran iguales) ya que la mayor parte de los diputados esperaron a las enmiendas para mostrar su disconformidad. No es objeto de esta tesis repasar todos los votos particulares y enmiendas presentadas durante el debate, pero en este caso es interesante analizar estos votos ya que son muy clarificadores de las principales visiones que reinaban en relación con la definición de España como nación.

En primer lugar, y al hilo de lo defendido en la primera fase de la ponencia, el voto particular del portavoz de Alianza Popular, Manuel Fraga, proponía la supresión de la palabra nacionalidades dejando solo regiones. En su justificación consideraba que “la expresión "región" o "región autónoma" (única que figuró en la Constitución de 1931) es perfectamente suficiente para describir la base geográfica e histórica de las autonomías.” En cambio, la palabra *nacionalidades* le parecía equívoca y llena de posibles complicaciones. Fraga no podía aceptar más que una *nación*, España, ni más que una *nacionalidad*: la española.

“Lo otro [argumentaba el ponente] nos lleva a planteamientos tan complejos, delicados y cargados de dificultades de futuro como el "principio de las nacionalidades", el derecho de autodeterminación, etc., que sería deseable evitar, al servicio de la sagrada e indestructible unidad de España.”⁶⁸

Esta visión coincidiría con la consideración de España como única nación preexistente, único sujeto soberano posible, reconociendo la autonomía en el sentido de descentralización y únicamente a las regiones. Entendían nación y nacionalidades como sinónimo, por lo que buscaban hacer reposar la autonomía en el provincialismo, diluyendo cualquier definición que se pudiera dar a las nacionalidades, enfatizando el sujeto soberano de la nación española, exagerando las alusiones a su unidad. Existía una

⁶⁶ S.a: “El partido de Pujol considera sustancial el término "nacionalidades", *El País*, 10 de febrero de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/02/10/espana/255913219_850215.html)

⁶⁷ S.a: “UCD respetará el término <<nacionalidades>> en el texto constitucional. Pero potenciará la expresión <<nación española>>”, *La Vanguardia*, 25 de enero de 1978. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/01/18/pagina-10/33730949/pdf.html?search=nacionalidades>)

S.a: “Suárez garantizó a Minoría Catalana que se mantendría el término «nacionalidades»”, *La Vanguardia*, 18 de marzo 1978. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/01/18/pagina-7/33740900/pdf.html?search=nacionalidades>)

⁶⁸ Anteproyecto...p.698. Con comillas en el original.

asimilación total de la consideración de España como Estado-Nación, identificando como sinónimos Estado y nación.

Dos décadas antes, en 1958, así lo afirmaba el político gallego al analizar el principio IV del Movimiento Nacional, declarando que “quien dice Nación dice Estado, y quien dice Estado dice potencia, dice poder.”⁶⁹ Es por esto que, en su argumentación, el reconocer nacionalidades (entendidas como nación) podía llevar a la secesión ya que buscarían conformarse como Estados. Posteriormente, Fraga trazó un proyecto de descentralización provincial para evitar que resurgiera la nacionalidad, cuando se debatió la cuestión del restablecimiento de los conciertos económicos. Partiendo de la misma argumentación e identificación de nación y estado, la extrema izquierda nacionalista (EE y ERC) defenderían el derecho de autodeterminación.

En segundo lugar, el voto defendido tanto por Minoría Catalana como Grupo Socialista proponía sustituir la redacción del artículo segundo por:

“La Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.”⁷⁰

La alusión a la Monarquía como garantizadora se eliminaba y se volvía a intentar poner los tres principios (unidad, solidaridad y autonomía) al mismo nivel, los tres como fundamentos de la constitución. En ninguno de los dos votos aparecía justificación. Aunque no se volverán a poner al mismo nivel los tres principios, la mayor parte de los partidos argumentaban que el único sujeto soberano era la nación española de la que emanaban los poderes. Se reconocía al pueblo español como un conjunto homogéneo, pero se aceptaban los hechos diferenciales en los que se basaría el derecho de autonomía, reconociendo estas nacionalidades como naciones en el sentido cultural, con los matices y diferencias que veremos a continuación. El PNV, que defendía también esta fundamentación trimembre de la Constitución utilizaría un lenguaje diferente en relación a estos términos, buscando la fundamentación de la Constitución en la unión y no en la unidad, lenguaje más aproximado a su idea de pacto, en la que profundizaremos más adelante.

Las enmiendas serán más clarificadoras con los matices que comentamos, y nos permitirán analizar bien las diferentes concepciones sobre los términos que venimos refiriendo. Las mismas no sólo se verán con el artículo segundo, sino que comienzan desde la misma definición del preámbulo. Por un lado y siguiendo las teorías presentadas, encontraríamos la visión de España como conjunto de pueblos, pero dentro de una unidad preexistente. Dentro de esta línea se situaba la enmienda presentada por Tierno Galván y

⁶⁹ Manuel FRAGA: “IV” en “Los principios del Movimiento Nacional (Estudios sobre la Ley Fundamental de 17 mayo de 1958)”, *Revista de Estudios Políticos*, 99 (1958), pp. 5-32 esp. p.12.

⁷⁰ Anteproyecto... p.708.

Raúl Morodo,⁷¹ ambos del PSP pertenecientes al grupo mixto, y que, entre otras cosas, aludían a la necesidad de mencionar que

“el pueblo español, después de un largo periodo sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de los derechos de las nacionalidades y regiones que configuran la unidad de España, proclama, en uso de su soberanía, la voluntad de (...) proteger a todos los ciudadanos y pueblos de España en el ejercicio normal de los derechos humanos, de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.”⁷²

Es palpable la impronta de la profesión de ambos diputados (docentes) en esta enmienda. No sería algo excepcional en este debate, en el que en varias ocasiones los parlamentarios utilizaron un tono de clase magistral dónde explicaron conceptos teóricos para justificar sus posiciones. De hecho, Carrillo mencionaba que la discusión en Comisión había revestido

“en no pocos casos, un carácter universitario y técnico poco estimulante. Algunos diputados la han utilizado para dictar lecciones y hacer alarde de erudición más propios de una cátedra que de un Parlamento.”⁷³

En el caso de la enmienda presentada, se trataba de una visión más primordialista de la nación dónde existe una entidad que no es creada ni pactada (España), sino que es anterior, pero con el reconocimiento de diversidades, hechos diferenciales (los pueblos de España), que caracterizan esa comunidad, esa unión. Es justamente en este reconocimiento de la diversidad territorial en el que se basaría el derecho de autonomía.

Por otro lado, encontramos la enmienda presentada por UCD que proponía mencionar en este preámbulo que

*La Nación española, una e indivisible, en ejercicio de su soberanía,
ha adoptado mediante el referéndum de la siguiente constitución.*

La justificación para esta enmienda era que “sin perjuicio de la fórmula de promulgación debe precisarse el sujeto constituyente que según la expresión más tradicional lo constituye la Nación Española.”⁷⁴ Vemos claramente esa voluntad de clarificar y resaltar el carácter nacional de España, único sujeto soberano posible. No obstante, en el seno de UCD existían diferentes posiciones y concepciones en torno al concepto nación y nacionalidades. Las mismas iban desde la argumentación defendida por AP hasta la

⁷¹ Enmienda nº452 del Grupo Mixto (Enrique TIerno GALVÁN y Raúl MORODO) propuesta de inserción de un preámbulo, enmiendas... p.196.

⁷² *Ibid.*, p.196

⁷³ Santiago CARRILLO: *El año de la Constitución*, Barcelona, Crítica, 1978, pp.11-12.

⁷⁴ Enmienda nº779 de UCD al artículo 2...p.364.

defensa del razonamiento de la izquierda (PSOE, Minoría Catalana y PCE) del reconocimiento de un único sujeto soberano, sin necesidad de la reiteración del mismo, pero con nacionalidades en su seno.

Al decidir la ponencia en su informe del 17 de abril que no habría preámbulo en la Constitución, ambas enmiendas fueron rechazadas en este sentido, aunque la de UCD sería aceptada, en parte, al modificar la rúbrica de este Título que pasaba a denominarse Título Preliminar, recogiendo de esta enmienda la nueva ordenación de los números de los artículos. Adentrándonos ya en las siguientes enmiendas, es interesante, no solo ver las enmiendas al artículo 2 sino también algunas al artículo primero, ya que se hacía referencia en muchas ocasiones al concepto de nación que debía presidir la Constitución, además de que algunas de las enmiendas propuestas para este primer artículo se verían posteriormente reflejadas en el segundo.

Del artículo primero es interesante destacar, por un lado, la enmienda presentada por Licinio de la Fuente y de la Fuente de AP, en la que proponía destacar que *España es una nación que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)* justificando la introducción del concepto de nación

“desde el principio porque lo consideramos estrictamente necesario, y, además, da su verdadero sentido a la frase, porque es la nación la que se constituye en Estado. Y añadimos el respeto a los derechos humanos antes del pluralismo político, porque lo consideramos fundamental.”⁷⁵

Volvemos a ver aquí esa necesidad de insistir en el que el sujeto de la soberanía era la nación española preexistente, que se formaba en ese momento como Estado (Estado-nación como sinónimos). En la misma línea de pensamiento, enmarcaríamos la enmienda de José Miguel Ortí Bordas de UCD que volvía a insistir en la necesidad de la mención a la palabra nación, así como la introducción de la indivisibilidad del Estado. Asimismo, proponía la introducción de un punto cuarto en el que se precisara que *La Nación española es una e indivisible*, ya que consideraban necesaria

“una declaración expresa sobre el carácter unitario del Estado (...) Y es imprescindible una referencia a la Nación española y a su unidad e indivisibilidad, de acuerdo con lo que han hecho buena parte de los constituyentes europeos de nuestra época.”⁷⁶

Coincidían en esa consideración de que como nación y nacionalidades eran lo mismo había que dejar claro que solo la nación española era la que se podía formar como Estado y consecuentemente eliminar la palabra nacionalidades para evitar equívocos.

⁷⁵ Enmienda nº35 del Grupo Alianza Popular (Licinio de la Fuente y de la Fuente) al artículo 2...p. 29.

⁷⁶ Enmienda nº736 de UCD (José Miguel Ortí Bordas) al artículo 2...p.333.

En el otro extremo de esta concepción, encontramos la enmienda presentada por Heribert Barrera de Esquerra Republicana y miembro de la minoría catalana que proponía:

*1. El Estado español, formado por una comunidad de pueblos, se constituye en una República democrática y parlamentaria (...).*⁷⁷

Defendía entonces la preexistencia de esta comunidad de pueblos, que sería en lo que se basaba la nación, que decidía juntarse en forma de república, y según esta definición, sí se podría defender el derecho de autodeterminación ya que basaría la nación en un sentido de plebiscito cotidiano.

Finalmente, mencionar la enmienda nº590 del Grupo Parlamentario Vasco y la nº64 de EE que proponían que, siguiendo el hilo de la argumentación de Barrera,

*Los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo forman, en los que reside la soberanía.*⁷⁸

En efecto, partían de la misma argumentación que AP (en el sentido de esta preexistencia), el Estado se fundamentaba en la voluntad de construir una comunidad política, pero basada esta en un pasado común y, a diferencia de la derecha, no consideraba en este pasado la nación española como el común denominador, sino justamente los diferentes pueblos, en los que se basaba la soberanía.

Estas enmiendas no serían aceptadas, al entender la ponencia que “el concepto de pueblo como titular de la soberanía, no debe aplicarse separadamente a las distintas comunidades que integran la nación.”⁷⁹ Vemos esa voluntad de dejar claro que, aunque fueran un conjunto de pueblos, estos formarían la nación española, y es en este sujeto, y únicamente en este, en el que se basaba la soberanía.

En esa voluntad de clarificar el sujeto soberano, las enmiendas de AP y UCD serían aceptadas, en parte, “pues el concepto de *nación*, que propone se ha recogido en el apartado 2 de este artículo y la referencia al respeto a los derechos humanos, se contiene también en el texto del anteproyecto.”⁸⁰ Esta fue la justificación de la ponencia para la enmienda del señor Fuente, aunque se extendía la misma explicación para aceptar la enmienda de UCD. Vemos entonces cómo, tanto la necesidad de introducción de la palabra *nación* en el artículo segundo, así como de la mención a la unidad fueron frutos de dos enmiendas de AP y UCD. En esta primera fase de la ponencia se aprecia así mismo la asunción de la mayor parte de las enmiendas de UCD y AP, es lo que denominó *mayoría mecánica*, es decir el pacto *tácito* entre UCD y AP que gracias a la suma de sus

⁷⁷ Enmienda nº241 de Minoría Catalana (Heribert Barrera Costa) al artículo 1...p.124.

⁷⁸ Enmienda nº590 del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 1...p.246.

⁷⁹ Informe de la ponencia al anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 82, 17 abril 1978, pp. 1519-1646, esp.pp.1521. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF)

⁸⁰ *Ibid.*, p. 1521

votos superaban a todos los demás partidos. Como veremos más adelante esta mayoría daría un vuelco en mayo, cuando UCD se alió con PSOE para avanzar en el texto.

Habiendo dejado claro que la mayor parte de los partidos aceptaron la consideración de la nación española como único sujeto soberano, el debate se centró en torno a la mención de las nacionalidades, su polisemia y las posibles consecuencias de la misma. El hecho de incluir en esta Constitución la idea de la autonomía, por segunda vez en la historia constitucional de España, implicó la necesidad de debatir y aclarar cuál era la relación entre la nación española y los territorios. Por ello fue fundamental fijar su entidad dentro del orden constitucional y ahí resultó determinante el debate sobre el uso del término *nacionalidades* para referirse, al menos, a algunos de estos territorios. Fijar constitucionalmente ese término junto al de nación española y establecer una relación de jerarquía entre ambos fue una necesidad previa al debate en sí del alcance de la autonomía, que se dejaría para el Título VIII.

Por parte de Alianza Popular se emitieron numerosas enmiendas contra el uso de la palabra nacionalidad, acorde con la argumentación que hemos explicado anteriormente. Hay que destacar una de las enmiendas de Antonio Carro Martínez, concretamente en la que proponía decir *España es una nación integrada por diversos pueblos que tienen derecho a gobernarse autónomamente*.⁸¹ En este sentido, quería dejar muy clara esa diferencia entre autonomía en el sentido de descentralización y autonomía en el sentido político. Asimismo, destacar también la enmienda de Alberto Jarabo, en la que proponía la supresión de la palabra nacionalidad y explicaba claramente esa asimilación entre nacionalidad y nación argumentando

“que el término <<nacionalidad>> resulta, de hecho, equivoco en su interpretación, puesto que, según versión del Diccionario de la Real Academia, nacionalidad es <<condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación>>, y nación, según el mismo Diccionario, es <<el conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo Gobierno>>, de lo que claramente se deduce que la integración de tal concepto puede abrir la posibilidad del reconocimiento a diversas naciones dentro del territorio español, lo que resultaría atentatorio contra la unidad de España, que en el mismo artículo se considera fundamento de la Constitución.”⁸²

En el mismo sentido iba la enmienda de Licinio de la Fuente y de la Fuente que proponía sustituir el concepto de *nacionalidades y regiones* por el de *regiones y territorios* y, de hecho,

⁸¹Enmienda nº2 de Alianza Popular (Antonio Carro Martínez) al artículo 2...p.3.

⁸²Enmienda nº14 de Alianza Popular (Alberto Jarabo Payá) al artículo 2...p.17. Con comillas en el original.

“tanto en el caso de que el concepto nación se haya incluido en el artículo 1º, como si no, proponemos que el comienzo del artículo diga: la Constitución se fundamenta en la unidad nacional de España.”⁸³

La razón era bien clara: resaltar el carácter de España como nación, buscando evitar la asimilación entre nacionalidades y nación. Gonzalo Fernández de la Mora también propugnaba esta supresión, además de comenzar el artículo con la alusión a la unidad ya que “el comienzo de la anterior redacción carece de sentido.”⁸⁴ Asimismo, Silva Muñoz, proponía también suprimir la expresión nacionalidades, tanto del artículo 2 como de cualquier otro, dejando únicamente la palabra regiones.⁸⁵ Laureano Pérez Rodó también proponía cambiar la fundamentación de la Constitución sustituyendo “la expresión *La Constitución se fundamenta en...* por las palabras *La Constitución proclama y reafirma la unidad de España...*”⁸⁶.

Se ve aquí claramente como AP estaba más en la idea de dar continuidad a algunos elementos fundamentales del franquismo en este punto. Por ello, alguien como Laureano que había participado activamente con Carrero en la consolidación de las Leyes fundamentales prefería que la Constitución fuera una reafirmación y no una constitución de la nación española.

Hipólito Gómez de las Rocas, representante del Partido Aragonés (PAR), incluido en el grupo parlamentario mixto, coincidía con la visión de AP y proponía también esta supresión, estableciendo como motivación que

“el concepto de nacionalidades es equívoco y carece de precedentes en nuestro ordenamiento constitucional. Las regiones no pueden ser abocadas a un tratamiento jurídico y económico distinto, con base a tan discriminatorio título.”⁸⁷

El argumento de la posibilidad de discriminación en base a la diferenciación entre regiones y nacionalidades fue repetido varias veces, y refutado otras tantas en las Cortes como analizaremos más adelante.

La divergencia de tendencias en el seno de UCD se vería fuertemente marcada en este asunto, es por esto que veremos cómo miembros del partido defenderían la visión de AP, buscando la autonomía en el sentido de una simple descentralización y defendiendo el provincialismo/regionalismo como la base de esta autoorganización, mientras que otros, como Herrero de Miñón, tendrían una argumentación muy diferente defendiendo la autonomía política. Ente los primeros encontramos a Antonio Rosón Pérez, que usando

⁸³ Enmienda nº35 de Alianza Popular (Licinio de la Fuente y de la Fuente) al artículo 2...p.29.

⁸⁴ Enmienda nº63 de Alianza Popular (Gonzalo Fernández de la Mora) al artículo 2...p. 44.

⁸⁵ Enmienda nº74 de Alianza Popular (Federico Silva Muñoz) al artículo 2...p.62.

⁸⁶ Enmienda nº691 de Alianza Popular (Laureano López Rodó) al artículo 2...p. 276. Lo escrito en cursiva iba con comillas en el original.

⁸⁷ Enmienda nº37 del Grupo Parlamentario Mixto (Hipólito Gómez de las Rocas) al artículo 2...p. 35.

la misma argumentación que Carro Martínez, proponía que *La Constitución se fundamenta en la unidad de España y en la solidaridad entre sus pueblos, a los que reconoce el derecho a la autonomía en la forma establecida en la propia Constitución*. Eludiendo la mención de la palabra nacionalidades ya que “en su acepción natural se refiere al vínculo que liga a la persona con la nación a que pertenece o al vínculo ciudadanía que se crea entre el Estado y los ciudadanos.”⁸⁸

José Miguel Ortí Bordas proponía *El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual y de la solidaridad entre los pueblos de España, reconoce el derecho a la autonomía de los municipios y regiones que lo integran* ya que

“la redacción de este artículo en el Anteproyecto es sumamente desafortunada desde todos los puntos de vista. La que se propone supera la falta de sentido de la primera parte de la del Anteproyecto; reconoce el derecho a la autonomía de municipios -gran laguna del Anteproyecto- y regiones; - no acepta el confuso y, en todo caso, inaceptable concepto de «nacionalidades»; acoge la solidaridad invocada por los redactores del Anteproyecto y establece una limitación absolutamente necesaria en esta materia.”⁸⁹

José Manuel García-Margallo y Antonio Domínguez García proponían adicionar un nuevo párrafo a este artículo 2:

La nación española no enajena ninguna parte de su territorio, único e indivisible, ni ninguno de los derechos de soberanía que en él ejerce.

Buscando lograr dos objetivos diferentes con esta propuesta:

“1) Consagrar la unidad e indivisibilidad del territorio nacional, principio que figura recogido en la Constitución de la República de 1931, que en su artículo 8º alude a los “Límites irreductibles de su territorio actual” y que constaba en numerosas constituciones extranjeras, entre las que merece citar, por rigor y modernidad, la Constitución portuguesa, cuyo artículo 5º, 2, literalmente establece que: “El Estado no enajena ninguna parte del territorio portugués ni de los derechos de soberanía que sobre él ejerce, sin perjuicio de la modificación de fronteras”. 2) Consagrar el carácter unitario de la nación española sin perjuicio del reconocimiento de la autonomía de nacionalidades y regiones reguladas por la Constitución.”⁹⁰

⁸⁸ Enmienda nº586 de Unión de Centro Democrático (Antonio Rosón Pérez) al artículo 2...p.240.

⁸⁹ Enmienda nº736 de Unión de Centro Democrático (José Miguel Ortí Bordas) al artículo 2...p.333.

⁹⁰ Enmienda nº750 de Unión de Centro Democrático (José Manuel García-Margallo y Antonio Domínguez García) al artículo 2...p.351. Con comillas en el original.

Manuel Jesús García Garrido, en su enmienda 757 proponía, por su parte, suprimir también la palabra nacionalidades, quedando así la redacción: *La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las regiones que la integran*. La justificación es que entendían que “la distinción de nacionalidades y regiones, aparte de las razones históricas que se puedan aducir, es claramente discriminatoria y puede prestarse a consagrar determinados privilegios en favor de las llamadas “nacionalidades”⁹¹, en perjuicio de las regiones.

Todas estas enmiendas coincidían en la interpretación de la palabra nacionalidades tal como lo entendía también AP, buscaban resaltar claramente que el único sujeto soberano era la nación española, queriendo evitar la asimilación del término nacionalidades con naciones, y en consecuencia pudiéndose asimilar como Estados. Es por esto que insistían en la indivisibilidad y la prohibición de la enajenación de cualquier territorio.

En el otro espectro de UCD había quien, defendiendo esa unidad de la nación, único sujeto de la soberanía, defendía el reconocimiento de la variedad y diversidad territorial y cultural como base de la autonomía. Entre estos se encontraba Herrero de Miñón, quien defendió, en coherencia con su posterior defensa de los derechos históricos, que

“el proyecto que nos presenta la Ponencia reconoce a España como tal nación de manera taxativa y eso, a nuestro juicio, es un principio irrenunciable; y, al atribuir al pueblo español en su conjunto la soberanía nacional -y ahí está la importancia del término-, excluye toda posibilidad de separatismo legal, puesto que reconoce un solo sujeto de autodeterminación. Pero, al lado de este principio de autodeterminación, el proyecto de Constitución reconoce un principio de autoidentificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad. A esta autoidentificación es a lo que, a nuestro juicio, corresponde la expresión de “nacionalidades” que aparece en el artículo 2 de la Constitución, y la España que de esta articulación surja será, como decía hace muchos decenios Prat de la Riba, la resultante viva y vigorosa de todos los pueblos españoles.”⁹²

Esta referencia a de la Riba no era baladí, y dejaba ver claramente las concepciones opuestas dentro de UCD. Asimismo, los defensores de esta línea reivindicaban necesaria la palabra nacionalidades, entendidas como naciones en un sentido cultural, reconociendo la diversidad de estos pueblos, pero eliminando la posibilidad de que de estas interpretaciones se derivara la concepción de que pudieran formarse como Estados.

⁹¹ Enmienda nº757 de Unión de Centro Democrático (Manuel Jesús García Garrido) al artículo 2...p.354.

⁹² Sesión núm. 1, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5 mayo 1978, pp. 2019-2067, esp.pp.2025. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_059.PDF). Con comillas en el original.

Esta misma línea argumentativa sería la defendida por buena parte de la izquierda, así como por los nacionalistas catalanes. Asimismo, la enmienda 104 del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana proponía que el derecho a la autonomía también fuera fundamento de la Constitución, y no solo la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos ya que

“carece de sentido el que se haga fundamentar a la Constitución únicamente en la unidad de España y la solidaridad de sus pueblos, calificándose el derecho a la autonomía como un mero reconocimiento distinto de la solidez que supone la propia condición de fundamentar la Constitución.”⁹³

En todas estas enmiendas se buscaba volver a poner al mismo nivel

“la trilogía de la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía [que] constituyen una autentica fundamentación de la Constitución y de toda la estructura del ordenamiento jurídico institucional del Estado.”⁹⁴

En el mismo sentido, la enmienda 247 del Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya y la 327 del Grupo Socialista del Congreso proponían como posible redacción *La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de España, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas* ya que “la redacción de esta enmienda supone una mayor coherencia y rigor jurídico político.”⁹⁵

Del mismo modo, el Grupo Parlamentario Comunista proponía en su enmienda 697 que *La Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*, “por considerar que expresa mejor el espíritu que anima dicho artículo.”⁹⁶

Para terminar, Raúl Morodo del Grupo Parlamentario Mixto, en su enmienda 456 proponía *La unidad de España se configura como un conjunto de nacionalidades y regiones, que se organizan según la Constitución y los Estados de autonomía*, ya que consideraban “que la Constitución no es susceptible de fundamentarse en el concepto de «unidad de España»>. Por el contrario, España, como nación, si la entendemos como un conjunto de nacionalidades y regiones organizadas.”⁹⁷

El PNV en su enmienda 591 proponía *La Constitución se fundamenta en la unión, la solidaridad y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran*

⁹³ Enmienda nº104 del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana al artículo 2...p. 76.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 76.

⁹⁵ Enmienda nº247 del Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya al artículo 2...p. 126.

⁹⁶ Enmienda nº697 del Grupo Parlamentario Comunista al artículo 2...p.306.

⁹⁷ Enmienda nº456 del Grupo Mixto (Raúl Morodo) al artículo 2...p.197. Con comillas en el original.

España. Consideraban que “esta enmienda recoge con mejor precisión los conceptos de pluralidad y solidaridad que inspiran este artículo.”⁹⁸ Esta defensa de la unión y no de la unidad venía de esta argumentación que consideraba la unión del conjunto de pueblos como la base para la formación del sujeto soberano de la nación española, esto suponía que estos pueblos preexistían y se unían para formar un Estado, visión voluntarista de la nación como ya hemos señalado.

Recapitulando un poco estas visiones, tendríamos por un lado la izquierda y los nacionalistas, quienes insistían en la palabra nacionalidad, siendo el campo de juego de entendimiento entre ellos. Algunas de ellas se integrarían en un discurso que llevaba más al “extremo” esta visión y consideraba España como una unión de pueblos, y no como una unidad en sí misma preexistente. Quedaban fuera de estas consideraciones AP, quien, en el caso contrario, solo reconocía una unidad, un sujeto soberano, entendiendo la diversidad regional en su interior como base para cuestiones organizativas. La consideración de nacionalidades (sinónimo de nación) abocaría a la secesión.

En el otro lado, encontrábamos EE y ERC, que, estirando más la teoría defendida, consideraban que justamente el hecho de que España fuera un conjunto de pueblos y no una unidad, la soberanía se debía basar en la voluntariedad de este conjunto. En consecuencia, (a este punto de argumentación solo llegó Letamendia) cabía defender la fundamentación de la Constitución en la plurinacionalidad del Estado, lo que permitiría entonces el ejercicio del derecho de autodeterminación.

“A excepción de éstos, la mayoría de representantes parlamentarios trataron de dar con un redactado que conjugara la unidad de la soberanía con el reconocimiento de unas nacionalidades generalmente caracterizadas como naciones de tipo cultural y cuyo reconocimiento se vio, a menudo, compensado con enfáticas alusiones a la unidad de la nación española.”⁹⁹

3.3.2 Segunda fase de la ponencia

El énfasis en la unidad e indivisibilidad y la eliminación de la palabra nacionalidades en todo el texto constitucional, a excepción del artículo segundo, no sólo vino de la mano de los constituyentes, sino que, al parecer y según testimonio de Solé Tura, otros sectores influyeron en su redacción. Como bien hemos analizado, todas las enmiendas que buscaban eliminar esta referencia procedían de UCD y AP. Fuera de la ponencia la polémica en torno a estos conceptos también era clara y UCD comenzó a recibir presiones

⁹⁸ Enmienda nº591 del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 2...p.247.

⁹⁹ Montse MATEO: *La idea de España a finales del s. XX: El nacionalismo español desde la transición*, Trabajo de Investigación, UNED,2002-2003, p. 42.

que hicieron eliminar el término de todo el texto. A medida que la ponencia llegaba a su fin “la presión sobre UCD se hizo más intensa y la división interna de ésta se ahondó.”¹⁰⁰

La ponencia se reunió del 6 al 16 de marzo para fijar las consideraciones sobre las enmiendas,¹⁰¹ que ya habían empezado a examinarse en febrero en el Parador de Gredos, partiendo la reunión con la consideración del Título VIII al que haremos alusión más adelante. Observando las minutas, lo único que quedaba por fijar era la aceptación o no de todas las enmiendas relativas a este título, ya que todas las sesiones se dedicaron a esto.

Lo relevante de esta primera reunión es que, al debatir el artículo 28 relativo a la educación, Peces-Barba consideró que se había “roto el consenso originalmente alcanzado sobre este artículo y que, por tanto, considera inútil su presencia en la Ponencia por el carácter no constructivo del trabajo de esta” y, en consecuencia, solicitó su retirada. Los demás ponentes insistieron en que reconsiderase su posición, y ante su negativa

“los señores Solé Tura y Roca Junyent piden que se haga constar su queja por esta decisión y manifiestan su convencimiento de que el estudio del Título VIII del proyecto no podrá hacerse sin que la Ponencia cuente con la presencia de todos sus miembros.”¹⁰²

Peces-Barba se mantuvo en su decisión, aunque accedió a no hacerla pública antes de la reunión del día siguiente, en un intento de los demás miembros de aprovechar ese tiempo para que reconsiderase su postura.

No se consiguió y Peces Barba abandonó la Ponencia definitivamente calificando “como grave ruptura del consenso por parte de los representantes de Unión de Centro Democrático.”¹⁰³ En esa reunión del 7 de marzo, los demás ponentes hicieron constar que en la sesión del día anterior correspondía examinar el Título VIII, “a lo que se opuso el señor Peces-Barba condicionándolo a la previa reconsideración del mencionado artículo 28”. Añadían que el artículo de la discordia

“había sido ya estudiado en las sesiones del Parador de Gredos, habiéndose convenido que el mismo sería reconsiderado una vez terminado el estudio de todas las enmiendas, no antes, ni en una interrupción del ritmo normal del trabajo.”

Alegaron que fue cuando

¹⁰⁰ Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades...*, p.98.

¹⁰¹ Las reuniones se celebraron el 6, 7, 13, 15 y 16 marzo.

¹⁰² Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.339.

¹⁰³ *Ibid.*, p.340.

“los representantes de Unión de Centro Democrático aportaron un documento de trabajo al Título VIII, De los Territorios Autónomos, cuya procedencia estaba en discusión cuando el señor Peces-Barba decidió retirarse de la Ponencia como consecuencia de sus opiniones discrepantes sobre el texto que aquella acordaba para el artículo 28, a pesar de que las diferencias con el anteproyecto eran mínimas.”

Los demás ponentes lamentaron la ausencia del representante socialista, aunque por responsabilidad decidieron terminar su trabajo, considerando que “la Comisión y el Pleno del Congreso, en todo caso, resolverán en su día lo más conveniente.”¹⁰⁴ Profundizaremos un poco más sobre este tema cuando analicemos la génesis del Título VIII. La ponencia decidió hacer público el acta de ese día como medio de comunicación a la prensa y prosiguieron sus trabajos.

No obstante, es relevante destacar este episodio para entender que, y volviendo al artículo 2, los encargados de seguir defendiendo el término nacionalidades fueron Miquel Roca y Solé Tura, quienes amenazaron con romper el consenso si no se mantenía el término. Sobre las discusiones de este artículo, nada se deriva de las minutas, ya que, sin hacer referencia directa a qué se acepta y qué no, aparece la nueva redacción (prácticamente igual a la actual) en la minuta de la última sesión de la ponencia, el 16 de marzo.

Según testimonio de Solé Tura, en las reuniones fuera de cortes, se fueron añadiendo elementos para definir España como *nación de naciones*. Se sucedieron negociaciones y la noche anterior a la última sesión de la ponencia los altos responsables de UCD les advirtieron “que no podían aguantar las presiones y se veían obligados a retirar totalmente el término *nacionalidades* de la Constitución,”¹⁰⁵ lo que defendieron en la reunión citada, en la cual se llegó a un momento de tensión álgido.

Durante toda la noche y la mañana se sucedieron negociaciones, contactos, llegando Solé Tura a aplazar la reunión hasta lograr un acuerdo. “Durante todo el día hubo reuniones entre el presidente Suárez y Jordi Pujol, por un lado, y entre el propio presidente Suárez y Santiago Carrillo, por otro.” Solé Tura se reunió con los tres ponentes de UCD a quienes manifestó que el mantenimiento del término “era una cuestión de ruptura o de continuación del consenso constitucional”. UCD estaba en una posición difícil ya que, por un lado, se rompía el consenso, pero por otro, estaba recibiendo presiones fortísimas dentro de los propios aparatos del Estado que controlaba con dificultad. Y es entonces cuando llega aquí lo más relevante del testimonio del ponente.

“A última hora de la tarde me llegó, en tanto que presidente de la sesión, un papel escrito a mano y procedente de la Moncloa en la que se proponía una nueva redacción del artículo 2. Era una redacción compleja, en la

¹⁰⁴ Todas las citas de esta reunión de: *Ibid.*, p.340.

¹⁰⁵ Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades...*, pp.98-99. Con comillas en el original.

que se introducían los conceptos de “patria” y de “nación”, pero en la que se mantenía el término “nacionalidades.”¹⁰⁶

Era, de hecho, una refundición de conceptos que reflejaban muchos de los puntos de la discusión final entre UCD, los comunistas y los nacionalistas, pero también los resultados de la presión exterior. La fórmula manuscrita decía así:

La Constitución se fundamenta 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.

En relación a la redacción del artículo, Solé Tura argumentó que la redacción era mejorable, contestando la UCD

“que no se podía variar ni una coma, porque aquél era el texto literal del compromiso alcanzado con los sectores consultados. Evidentemente, no se especificó cuáles eran estos sectores, pero no es difícil adivinarlo.”¹⁰⁷

Los representantes de la izquierda aceptaron esta redacción, aunque con el compromiso de poder corregir posteriormente los errores sintácticos, oponiéndose únicamente Fraga, lo que se vio reflejado en la minuta de la última reunión, el 16 de marzo, cuando se aprobó el artículo con el único voto en contra del representante de AP. Asimismo, el Informe presentado por la ponencia el 17 de abril presentaba la misma redacción que la arriba expuesta.

Así finalizaron de redactar el informe de la ponencia en el que se decidió no aceptar las enmiendas que propugnaban la supresión de la palabra nacionalidades. Ya hemos analizado en el anterior apartado que se trataba de algo asumido desde el comienzo de la transición y que esta mención se entendía como algo no negociable si se quería mantener el consenso constitucional. No obstante, para evitar la polisemia con la que se podía llegar a muy diversas interpretaciones sobre la organización territorial del Estado, y atendiendo a la presión recibida, se mantuvo la fundamentación de la Constitución en la unidad e indivisibilidad de la nación española, recalando ese carácter nacional y como único sujeto de la soberanía; preponderando el principio de unidad sobre el de autonomía y solidaridad.

Como alegaba Solé Tura, fue una imposición externa, aunque el informe de la ponencia justificó el cambio como una aceptación, en parte, de las enmiendas número 750 del señor García Margallo (que proponía consagrar el carácter unitario de la nación española sin perjuicio del reconocimiento de la autonomía de nacionalidades y regiones reguladas por

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.101.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.100.

la Constitución)¹⁰⁸ y la enmienda número 691 del señor López Rodó, que proponía la siguiente redacción: *La Constitución proclama y reafirma la unidad de España*, aceptando así que la fundamentación de la Constitución sería la unidad de la Nación Española.

La Ponencia no aceptó, por lo tanto,

“las enmiendas número 64 del señor Letamendia Belzunce, número 104 del Grupo de la Minoría Catalana, número 247 del Grupo Socialista de Cataluña, número 327 del Grupo Socialista del Congreso, enmienda mantenida por el representante de este Grupo en la Ponencia, número 456 del Grupo Mixto, número 591 del Grupo Vasco, y número 697 del Grupo Comunista, que contienen un criterio diferente al mantenido en la redacción de este artículo.”¹⁰⁹

Es decir, que no aceptó todas aquellas enmiendas de las que se pudiese interpretar (aunque hemos visto como no era el caso ni para socialistas ni comunistas) que esas nacionalidades pudiesen considerarse sujetos soberanos.

“Su admisión, sin perjuicio de retoques posteriores que incluso incrementaron su sentido inicial, supuso una renuncia de los nacionalistas y de la izquierda a tres de sus postulados básicos respecto de la cuestión nacional, mantenidos durante los debates constituyentes, al menos hasta ese momento: en primer lugar, el derecho a la autonomía no figuraba como fundamento de la Constitución, sino que simplemente era reconocido por ella; en segundo lugar, se introducía el sintagma «nación española», desde un principio rechazado por aquéllos; en tercer lugar, el sentido del término «nacionalidad» se deslizó al de «pueblo», concebido no política sino culturalmente. En definitiva, la asunción del sentido del texto en cuestión supuso el tránsito desde posiciones federalistas hasta posiciones unitarias.”¹¹⁰

3.3.3 La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas

Una vez finalizados los trabajos de la ponencia y definido un texto de trabajo, el siguiente paso fue el debate de este documento en Comisión. El debate en el pleno de la misma comenzó el 5 de mayo y se desarrolló a lo largo de 24 sesiones. La discusión partió tanto del Anteproyecto como del Informe de la Comisión sobre el Anteproyecto. Las tres primeras sesiones, el 5, 8 y 9 de mayo se dedicaron a la presentación por parte de los

¹⁰⁸Enmienda nº750 de Unión de Centro Democrático (José Manuel García-Margallo y Antonio Domínguez) al artículo 2...p.351.

¹⁰⁹ Informe...p. 1522.

¹¹⁰ Ricardo GARCÍA: <<La nación española y el nacionalismo constitucional>>, Revista Española de Derecho Constitucional, 53 (mayo-agosto 1998), pp. 375-388, esp. p. 377. Con comillas en el original.

miembros de sus visiones en torno al proyecto constitucional que se disponían a debatir y aprobar.

En las dos primeras sesiones intervinieron todos los partidos presentes no solo en la Comisión, sino también en las Cortes, y en la tercera se dio lugar a los turnos en contra. Se centraron la mayoría en el tema de las nacionalidades y de la nación, dominando los debates en torno al concepto de las nacionalidades en las dos primeras sesiones; pasando en la del 9 a centrarse en el concepto de nación y la organización territorial. La aprobación de artículos comenzó el 11 de mayo con el 1º y el artículo segundo fue aprobado el 12 de mayo. Mientras que para la aprobación de estos dos artículos se necesitaron 5 sesiones, las siguientes 13 sesiones (16, 17, 18, 19, 22, 23, 29, 30 de mayo y 1, 2, 6, 8, 9 de junio) se dedicaron a aprobar casi todo el resto del articulado, dejando para las sesiones del 13, 14, 15 y 16 de junio la aprobación del Título VIII (tardaron 4 sesiones enteras para un título) finalizando los debates el 19 y 20 de junio, esta última sesión dedicada al preámbulo y a las disposiciones transitorias. Que, de 24 sesiones, 8 se centren en la mención de las nacionalidades confirma la importancia de la misma y de los conceptos que aquí se debatieron.

El artículo segundo sufriría modificaciones, aunque pequeñas tras la discusión en el Congreso de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, y la redacción adoptada en el Dictamen de la Comisión sería la redacción definitiva del artículo.

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 autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.¹¹¹

La redacción era prácticamente igual a la del informe, aunque tras el debate mencionado se añadió la mención a *la Nación española*, además de no solo *reconocer* sino también *garantizar* el derecho a la autonomía, y finalmente se hacía también alusión a la solidaridad interterritorial.

Las sesiones en la Comisión nos servirán para afianzar nuestra argumentación y perfilar bien las distintas líneas argumentales en torno a los conceptos de nación, nacionalidades, estado, unión... Usaremos estas argumentaciones para posteriormente realizar una aproximación a la autonomía que de estas interpretaciones se derivaban, lo que nos servirá de puente con el siguiente capítulo ya que de ellas se destila lo que cada grupo consideraba respecto al concepto de nación en general y de su consecuente organización territorial en particular. Veremos así más claramente las posiciones aludidas anteriormente, completándolas con un avance de lo que luego analizaremos en profundidad en el siguiente capítulo, dedicado al *Título VIII: De la Organización Territorial del Estado*.

¹¹¹ Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 121, 1 julio 1978, p. 2591-2622, esp.p.2592. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_121.PDF)

Es relevante ver cómo en la primera sesión hablaron los representantes de los grupos parlamentarios mayoritarios (UCD, PSOE, PCE, AP, Socialistas de Cataluña, Minoría Catalana, Grupo Mixto y Grupo Vasco del PNV), y al no haber tiempo para más se trasladó a la siguiente sesión (8 de mayo) las intervenciones de Unió del Centre Democràtic y Democràcia Cristiana de Catalunya, Esquerra Catalana, EE, Unió Socialista del Partit Socialista de Aragó y la candidatura aragonesa Independiente de Centro.

Esta segunda sesión empezó por la queja del presidente al no haber quórum suficiente para poder empezar el debate, cuestión que no se ve reflejada en el Diario de Congreso, sino que se escucha en el audio de la sesión, disponible en la web del Congreso. Aunque no se distingue a todos sus interlocutores, se reconoce la voz del presidente de la Comisión, Emilio Attard, y se le oye calificar de “vergüenza” el hecho de que la gente no asistiera y añadía que era algo “que no se ha visto en la historia de ningún país”, siendo un “desastre”.¹¹² Aunque asistían miembros de otros partidos, era necesario que, de los 36 miembros de la Comisión, asistieran al menos 19. Tras bromear con incluir a los periodistas para llegar al quórum y tras unos minutos en los que se corta el audio, comenzaron a pasar lista, contando ya con 19 miembros de la Comisión, por lo que podía comenzar la sesión. Quizás el hecho de que no se iba a votar nada en esa sesión y que los intervinientes fuesen de partidos minoritarios influyese en ese desinterés.

Las tres primeras sesiones en Cortes (5, 8 y 9 de mayo) fueron dedicadas a que cada partido expresara, en términos generales, su consideración hacia el proyecto que se disponían a discutir. Analizaremos sucintamente lo que cada representante consideraba en general de la Constitución, y en particular de la nación y su organización territorial. Es relevante ver como la mayor parte de las intervenciones se centraron en la definición de lo que consideraban que era España como nación y, en consecuencia, en la estipulación del tipo de organización territorial que defendían. Esto muestra cómo claramente era uno de los temas centrales del debate.

Tanto lo era que el presidente, Emilio Attard, tras recordar el funcionamiento de las sesiones, así como el orden de turno de palabra, lo primero que declaró fue que

“no aspiramos a hacer Constituciones centenarias. Nos contentaríamos con que hiciéramos una Constitución que fuera hábil y practicable para los españoles, los pueblos, las regiones, los países y las nacionalidades de España, en términos hábiles para crear la España, una e indivisible, que todos anhelamos.”¹¹³

¹¹² Sesión núm. 2, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Audio de la sesión. Las quejas se oyen a partir del segundo 6. Recuperado de internet (https://app.congreso.es/AudiovisualCongreso/escucharAudio?legislatura=Constituyente&carpeta=Iniciativas&nombreFich=00_000302_19780508_01_100000001.mp3&tipo=S)

¹¹³ Sesión núm.1 Comisión Congreso... p. 2021.

La alusión directa al debate principal sobre las nacionalidades, y esa unión de principios entre una nación soberana e indivisible, pero con un reconocimiento interno de las diferencias, dan muestra de la importancia del tema.

Volvió a insistir en ello al recoger las aspiraciones que los grupos políticos habían declarado el día 26 de junio, cuando se constituyó la comisión. Tras aludir a la voluntad del PSOE de hacer una “Constitución elaborada por todos, sin doctrinarismo y sin sectarismo,” recordó la afirmación de Carrillo de elaborar una Constitución que afirmase “definitivamente la soberanía democrática del pueblo español”, la consideración de Fraga de que “una Constitución no era un programa político, sino que tenía que ser la consolidación democrática de un Estado de Derecho,” así como las palabras de Tierno Galván que defendió “reivindicar la unidad de la Nación, sin perjuicio de que la estructura del Estado diera satisfacción a todas las ansias autonómicas.”¹¹⁴

Asimismo, también se hizo mención a que “los señores Arzalluz y Pujol empleaban por primera vez el término de las nacionalidades y de las regiones, se anticipaban a lo que luego también sería acuerdo mayoritario en el Pleno de la Ponencia.”¹¹⁵ En definitiva, en los primeros diez minutos de esta sesión ya se hizo referencia al tema que nos compete en varias ocasiones. Se dio paso entonces a los turnos de palabra de 45 minutos cada uno en los que, como veremos, la mayor parte de las intervenciones se volverían a centrar en la interpretación de la nación. Haremos un repaso a estas intervenciones para reafirmar la centralidad del debate, adelantando las posiciones clave y posteriormente conjugaremos bien todas las consideraciones en torno a los conceptos debatidos agrupándolas por similitud de principios.

Empezó el turno de palabra Herrero de Miñón, en nombre de UCD explicando que darían su voto positivo a la Constitución por las circunstancias que habían rodeado el proyecto, por su contenido y por el ánimo de concordia. Tras un repaso a la historia constitucional española y a la dificultad habida anteriormente en hacer una Constitución para el conjunto de la sociedad, defendió la voluntad de que “la Constitución que de aquí surja no sea la imposición de nadie sobre nadie, sino la imposición de la voluntad general de los españoles”.

Pasó a definir entonces las claves de bóveda para que la Constitución fuera satisfactoria, siendo la primera de ellas “la decisión en favor de una Gran Nación, tan grande como para poder contener, sin destruirla, una pluralidad de nacionalidades y regiones capaces de autogobierno”. La segunda sería la creación de un Estado democrático y de derecho y la tercera la monarquía como forma parlamentaria.

La primera parte de esta intervención duró apenas quince minutos y la media hora restante la dedicó a argumentar su consideración de la Nación y del Estado a construir, lo que nos prueba la centralidad del debate. Empezó, al estilo de Renan, preguntándose “¿Qué es

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 2021.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 2027.

una nación?”, estableciendo un híbrido entre la concepción dicotómica nación francesa-nación alemana expuesta al principio de este capítulo. Asimismo, estableció que

“por una parte, existe un principio nacional allí donde existe una conciencia de la propia e infungible peculiaridad; por otra, la voluntad de vivir juntos no es excluyente: puede articularse o graduarse en círculos concéntricos y no es precisamente la menor de las características de la Gran Nación española el que haya podido afirmarse como tal.”

En consecuencia,

“nadie dudará de que España es una nación, puesto que existe la voluntad de vivir juntos de los españoles, todos y los diferentes pueblos que la integran tienen razones suficientes para haber sentido en común el orgullo y la humillación de haber surgido como tal nación, digo, sin haber destruido otras identidades nacionales que coexisten en su seno.”¹¹⁶

Es decir, que había dos preexistencias, tanto de la nación española como de las nacionalidades, que sería la parte más cultural; pero estas últimas, las nacionalidades tenían, y habían tenido siempre la voluntad de vivir juntas. Por lo tanto, no había duda de que nación entendida como Estado solo era una, la única soberana y que la característica principal de ese ente era la convivencia en su seno de distintas realidades, que podían ser denominadas nacionalidades ya que se trataba de un sentimiento de autoidentificación que no iba contra el único sujeto soberano posible. Las nacionalidades no podían constituirse como estado ya que eran entendidas únicamente en el sentido cultural y se entendía que no necesitaban ser sujetos soberanos independientes.

Acto seguido intervino Peces-Barba en nombre del PSOE, quien recordó el programa electoral de 1977 en que el PSOE tenía claro que las claves en este proceso era hacer una Constitución democrática dónde tuviesen cabida los derechos de las nacionalidades y regiones. En consecuencia, ya desde dicho programa se planteaban

“los principales problemas que, posteriormente, se iban a suscitar en el debate constitucional y, de manera muy explícita, el tema de la organización territorial del Estado y del reconocimiento de los derechos de las nacionalidades y regiones.”¹¹⁷

Recordó posteriormente la necesidad de hacer una Constitución de consenso, así como los principios que guiaban a su partido, terminando su intervención anunciando y explicando el voto favorable del PSOE a la Constitución que finalmente se adoptase, aunque considerasen que había partes mejorables, como el artículo 2 que “de una manera

¹¹⁶ *Ibid.*, p.2023- 2024.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 2029.

excesivamente retórica, habrá que aligerar (...) y descargar, aun diciendo las mismas cosas que todos queremos decir.” Realizó además una crítica directa a la Ponencia, refiriéndose a su abandono de la misma, añadiendo que era

“importante también, en relación en el trabajo de la Ponencia, señalar que, a juicio del Grupo Parlamentario Socialista, se han producido determinadas infracciones reglamentarias en el trabajo. Se han introducido textos articulados nuevos. Entre ellos, sobre el tema de las autonomías, se introdujo uno que desapareció inmediatamente y que hoy está de alguna manera volatilizado, al que nadie reconoce su paternidad, pero que yo vi -creo que es una afirmación que no exige creencia de fe- y algunos otros más. Se hicieron por esto determinadas protestas en la reunión de Gredos. Esas protestas, que no fueron iniciadas por el representante del Grupo Parlamentario Socialista, sino por algún otro ponente, fue una de las razones del abandono del que ahora os habla de la Ponencia constitucional.”¹¹⁸

Vemos aquí una prueba más fehaciente de lo que aludíamos anteriormente cuando hablábamos de este abandono, y de que quizás la razón no tenía tanto que ver con el articulado sobre educación, sino con el debate sobre el Título VIII. Además, se podría interpretar como una estrategia del PSOE para forzar a UCD a negociar con ellos ya que, aunque finalmente el PSOE firmó el informe, obligó a que se le

“autorizara a leer ante las cámaras de televisión un breve escrito en el que explicaba que dicha rúbrica no suponía la aceptación por parte del PSOE del anteproyecto de la Constitución, sino el mero reconocimiento del trabajo efectuado por su ponente (...) Peces-Barba, para afianzar aún más esta imagen, renunció a sentarse junto al resto de los ponentes en el primer banco de la sala en que se reunió la Comisión Constitucional y se dirigió el primer día, ostensiblemente, hacia los sillones ocupados por sus compañeros de partido.”¹¹⁹

El turno siguiente era para el Partido Comunista, y a diferencia de los dos anteriores en el que fueron los ponentes quienes hablaron, intervino Carrillo, quizás por dejar más explícito el apoyo del PCE a la Constitución. El político empezó elogiando, en primer lugar, el trabajo de la ponencia, y el resultado de la misma, una constitución de consenso que no pertenecía a ningún partido. A pesar de la existencia de ambigüedades en el articulado que pudieran llevar a interpretaciones diversas según quien gobernase, manifestaba que al exponerse en el mismo “de forma inequívoca una serie de principios democráticos fundamentales”, ya contaba con una actitud favorable por parte de los comunistas. Recalcaba además que una de las claves era la afirmación, en el primer

¹¹⁸ *Ibid.*, p.2035.

¹¹⁹ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*p.49.

artículo, de que *la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado*. La única fuente legítima del poder político ya no provenía de “ningún mandato divino”, poniendo fin a la principal causa de enfrentamientos cruentos y sangrientos en España.

En relación con la ambigüedad de la Carta Magna, durante el debate se reflejará como para algunos era justamente un punto fuerte ya que permitiría que diversas tendencias se viesen reflejadas en el texto y pudieran dar su interpretación, mientras que para otros era su principal debilidad ya que, al no resolverse problemas, simplemente se trasladaban *a posteriori*, creando un déficit democrático desde el primer momento.

Volviendo a la argumentación del político comunista, este aludía a los principios que guiaban a su partido y definía “el principio de la soberanía popular como un acto, o mejor, una serie de actos, emanados de la voluntad mayoritaria de los pueblos de España.”¹²⁰ Encontramos aquí una clara muestra de esa concepción que entendía los diversos pueblos como preexistentes, pero que a través de la voluntad de unirse creaban un Estado. Sin embargo, no se derivaba que estos pueblos fuesen soberanos, sino que justamente del ejercicio de esa voluntad se creaba una unidad y un único sujeto soberano unido: el pueblo español. Justificaba a continuación el porqué de la aceptación de la monarquía como forma de gobierno, aludiendo a la necesidad de consenso y reconciliación imperante en ese momento, elogiando la actitud del monarca.

Vemos, a diferencia de los demás que hablaban desde el principio del tema de las nacionalidades y autonomías, Carrillo lo hizo casi al final de su intervención. Mientras que Solé Tura publicó un libro que relatava únicamente el tratamiento de la cuestión nacional durante el debate constitucional¹²¹, Carrillo, que también publicó un libro un mes antes del referéndum constitucional, no le dio gran importancia al tema. En el libro se explayaba, entre otros temas, sobre la forma de Estado, los Pactos de la Moncloa, la actitud de los diferentes partidos antes la Constitución, pero apenas mencionaba el tema de las nacionalidades. Si que destacaba que, entre los cuatro principales logros que consideraba tenía la Constitución, se encontraba el reconocimiento de los “derechos autonómicos de las diversas nacionalidades.” A renglón seguido añadía que, si bien no estaban plenamente satisfechos con los diferentes grados de autonomía, “el proyecto constitucional entraña un considerable avance en el terreno del reconocimiento de la diversidad de los pueblos de España.”¹²²

Volviendo al debate en comisión, Carrillo mencionaba como garantía democrática y uno de los aspectos más importantes el tema de las autonomías.

“La idea de la descentralización y la desconcentración de la Administración, del reconocimiento de la personalidad de las

¹²⁰ Sesión núm.1 Comisión Congreso... pp.2036, 2037 y 2038.

¹²¹Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

¹²² Santiago CARRILLO: *El año de...*p.79.

nacionalidades y regiones, con sus características propias políticas, económicas y culturales, es un gran avance hacia la transformación de España en un Estado moderno. En ese sentido, hay que saludar los pasos preautonómicos hechos ya con una indudable voluntad de adelantar soluciones a problemas reales. Pero tanto esos pasos como algunos aspectos del proyecto constitucional cuya discusión comenzamos, reflejan todavía incomprensiones y recelos de una mentalidad tradicionalista, en el peor sentido, que no concibe la unidad de la patria más que como el aplastamiento de toda diversidad, como la gris uniformidad obtenida por el peso de un centralismo burocrático y autoritario.”¹²³

Se apreciaba en esta intervención la alusión a la descentralización y no tanto al autogobierno, y una crítica al centralismo que consideraba equivocada. Argumentaba en este sentido que las autonomías no ponían en peligro la unidad de España, sino que eran la única vía para lograr el fortalecimiento del Estado. Hizo también alusión a que los comunistas consideraban esencial la no discriminación entre territorios, refiriéndose a las diferentes vías para la iniciativa autonómica, contribuyendo así, no sólo al desarrollo de todos los pueblos, sino también a aportar solidez a la unidad de España. Coincidió Carrillo con Herrero en la consideración que el reconocimiento de la diversidad a través de la autonomía permitía el fortalecimiento de la unidad del Estado.

Finalizada la intervención de Carrillo, le siguió la de AP, con Fraga como portavoz. En su intervención dejó ver el papel central que jugaba el tema de la nación en el proyecto de este partido, como quedó, de nuevo, en evidencia en estos debates. Comenzaba diciendo que

“darle a una nación su Constitución política es indudablemente una acción de rango histórico, pues se trata de establecer la ley de las leyes, de establecer los cimientos de su ordenamiento jurídico.”

Hacía posteriormente un repaso histórico en clave esencialista de la nación española y de la imposibilidad habida en hacer una constitución de consenso hasta el momento presente, siendo

“la Constitución un punto de partida, un pacto básico que vamos a ofrecer al pueblo, (...) un proyecto sugestivo de vida en común, en la que hombres y mujeres jóvenes y viejos, españoles de aquí y de allá vean una esperanza para continuar la historia de una gran nación.”

Continuaba recalcando las bondades de contar con una Constitución para la nación, norma que debería evitar el radicalismo para ser duradera y crear así un Estado fuerte.

¹²³ Sesión núm.1 Comisión Congreso... p.2038.

Vemos entonces claramente esa asimilación entre nación, estado y poder; y esa concepción de la nación española como preexistente que tiene siglos de historia. Al igual que sus compañeros diputados recalca y elogiaba esta constitución de consenso, pero aludía a la existencia de unos problemas centrales a los que había que dar una respuesta. Por un lado, el problema religioso haciendo alusión a las relaciones entre Estado e Iglesia. Por otro lado, el segundo problema era en relación “al necesario equilibrio entre la sagrada e indisoluble unidad de España, como nación y como Estado nacional, y las autonomías que permitan una mejor integración de la variada riqueza de nuestras regiones y comarcas.”

Recalcaba, además que “en este momento histórico será sobre el acierto o el fracaso en esta materia de la salvaguardia de la unidad nacional y la articulación efectiva de un sistema constructivo de autonomías por donde nos juzgará la Historia.”¹²⁴ Entendía España como una nación, como un estado preexistente que debía reconocer en su seno no a nacionalidades (sinónimo de nación), sino a regiones, como característica e identidad de esa nación única e indivisible. Esa diversidad se entendía más como folclore, no como una posible autoidentificación diferenciada de la identificación con la nación española. Se reflejaba de nuevo aquí la larga tradición histórica de la derecha que concebía la pluralidad como rasgos culturales que hacían diversa *una familia*, pero que no introducían derechos de autogobierno.

Tras suspender la sesión para ir a comer, se reanudó con la intervención de Reventos Carner, representante de Socialistas de Cataluña. Comenzó su discurso con la definición de lo que era para su grupo la Constitución que se estaba creando, de consenso, social, de derecho y, al igual que otros diputados, remarcaba la diferencia de ese proceso respecto a los otros habidos en la historia constitucional española, caracterizada por la oposición y no por la concordia.

Apenas habiendo hablado cinco minutos, aludía a nuestro objeto de estudio, argumentando que la población había votado por la democracia, y en el caso específico de Cataluña, “por su autonomía política dentro del Estado español y por la de todas las nacionalidades y regiones que lo integran”, considerando tres cosas imprescindibles que debía cumplir la Constitución: soberanía popular real, la posibilidad de una transición al socialismo y “la construcción de un Estado común basado en la autonomía política de las nacionalidades y de las regiones que integran España y la solidaridad entre todas ellas.”

Tras argumentar los dos primeros puntos, aludía a su consideración de nacionalidad al entender que

“parafraseando la conocida matización del profesor Burdeau, esos ciudadanos están situados, pertenecen a una clase social y forman parte de una comunidad histórica, de un pueblo, de una tradición cultural, constituyen en muchos casos una nacionalidad perfectamente compatible

¹²⁴ *Ibid.*, p.2043.

con la nación española entendida, como hay que entenderla jurídicamente, como el conjunto de todos los ciudadanos del Estado; nacionalidad que no puede recibir privilegios por serlo, sino que ha de compartir con todas las regiones españolas el mismo derecho fundamental a la autonomía política.”

En consecuencia, adelantaba que los Socialistas de Cataluña defenderían, durante todo el debate, “una Constitución que haga de las autonomías políticas, de las nacionalidades y regiones de España, el fundamento mismo de la estructura del Estado y de su definición como tal Estado”. Además, no consideraba “las autonomías como excepción, como caso particular o particularista”, sino que defendía la generalización de la autonomía para todos los territorios. No entendía como incompatibles nación y nacionalidad, asumiendo que las segundas no serían los sujetos soberanos. Su diversidad y hecho diferencial serían reconocidos a través de la autonomía, aunque insistía en que de ella no se podrían derivar privilegios.

“De nada servirían todas las fintas semánticas y dialécticas para colar la palabra -para algunos nefanda- “nacionalidad”, si después se cayera en el sarcasmo de que la autonomía de esas nacionalidades -y de las regiones hermanas- es una simple concesión excepcional, regateada ante el escándalo de los demás pueblos, y, encima, con un mínimo de competencias de escaso alcance político y transformador de la sociedad y sin las garantías constitucionales necesarias para asegurar la estabilidad y la profundización del proceso autonómico.”¹²⁵

Ya apuntaba los temas que serían claves para el debate posterior, apuntando ya a consideración de la autonomía que se derivaría del artículo 2. En efecto, lo que le parecía clave es qué iba a significar la autonomía de estas nacionalidades y cómo se iba a plasmar en la Constitución. De cómo se hiciera esto dependería que la Constitución acomodase realmente sus hechos diferenciales. Terminaba su intervención haciendo alusión a la voluntad de su grupo de votar afirmativamente el texto.

Llegado el turno de la Minoría Catalana, Roca y Junyent comenzó también su intervención aludiendo al enfrentamiento que había caracterizado siempre la historia constitucional española, y elogiaba el consenso en la redacción de la actual Constitución, que permitía, en esa democracia naciente, “alcanzar un sentimiento de auténtica recuperación de nuestra propia identidad política.” Para la llegada a la democracia explicaba el enfrentamiento que había habido entre la vía reformista y la rupturista, con el triunfo de la primera, y que, aunque parte del poder hubiese encauzado el proceso reclamaba que el motor había sido la movilización popular. Se enmarcaba entre los rupturistas, considerando que la reforma iba a ser la vía para llegar a la ruptura, es decir que “no hemos ido desde la ruptura a la Constitución, sino que por la vía de la

¹²⁵ *Ibid.*, p.2049.

Constitución simultanearemos un proceso de reforma con una meta de ruptura.” Respecto a la ambigüedad que se criticaba de la Constitución consideraba que era justamente su punto fuerte ya que permitía “el gobierno de todas las opciones democráticas, sin abrir peligrosas crisis constitucionales.”

Continuaba explicando las razones por las que su grupo votaría favorablemente a la Constitución, recalcando que, aunque no era la ellos que ellos redactarían, resultaba satisfactoria porque se constituía un Estado social y de derecho, porque se recuperaba la soberanía popular haciéndose efectiva gracias al reconocimiento de libertades, y ya en último lugar, hacía mención a la organización territorial del Estado. Aprovechó entonces para mencionar que “cualquier proceso constituyente del Estado español ha venido marcado por la reivindicación autonomista que Cataluña protagoniza”, la cual se había ido generalizando y

“desde una perspectiva nacionalista, desde mi perspectiva nacionalista no puedo dejar de constatar, no sin emoción, que hoy coincidimos todos en la voluntad de poner fin a un estado centralista; coincidimos todos en alcanzar, por la vía de la autonomía, un nuevo sentido de la unidad de España; y coincidimos casi todos en dar al reconocimiento de la realidad plurinacional de la nación española el sentido de un punto final a viejas querellas internas, que sólo han servido a los enemigos de la democracia y de la libertad.”¹²⁶

Coincidía así con la mayor parte de grupos políticos, en los que se entendía que la unidad de la nación española como único sujeto soberano no estaba en duda, pero para que realmente fuera fuerte la unión de ese Estado se debía reconocer y garantizar, vía autonomía, la diversidad en su seno, caracterizada por las nacionalidades.

Llegado el turno del grupo mixto, empezó Tierno Galván felicitando a la ponencia por su trabajo. Como profesor de derecho que era, hizo un análisis para saber si era un texto coherente resistente y poderoso, concluyendo que, en efecto, lo era. Sin embargo, existían algunas contradicciones en su seno, y a diferencia del anterior interviniente, consideraba que una de ellas estaba en la no resolución de problemas, a los que aludía y estipulaba que

“yendo en contra de lo que pide la propia voluntad popular, que pide que se resuelvan los problemas actuales y se dejen puestas las condiciones convenientes para que se resuelvan los futuros, y eso está, consciente o inconscientemente, en todos los españoles en cuanto quieren y desean la democracia, pero para algo, para que les resuelva los problemas, como quieren, la Constitución para algo y el Estado para algo. Es, pues, menester que esta Constitución canalice los grandes problemas y los

¹²⁶ *Ibid.*, p.2055.

plantee de tal manera que en su día puedan encontrar solución, porque si no, ¿cómo va a hallarse esa solución?”.

Es decir que frente a lo que planteaba Reventos Carner como un punto fuerte, Tierno lo veía como un punto de debilidad que podía conllevar problemas futuros. Sin embargo, y contra lo esperado, no se refirió en ese momento a la cuestión nacional, sino que hizo mención a la libertad de mercado y la función del socialismo marxista en relación al mismo, a las relaciones entre Iglesia y Estado, así como a la forma de gobierno. Defendió y argumentó que era una Constitución de defensa de clases y terminó su intervención haciendo alusión al tema que nos compete, considerando que “en el texto constitucional han surgido tensiones o fricciones que tienen un carácter, a mí me parece, semiótico, carácter de significado. Me refiero al tema tan discutido de «nación» y «nacionalidades».” Consideraba que

“siempre se habla de nacionalidades cuando se refieren a aquellos sectores del conjunto de la nación española que están lingüísticamente o históricamente diferenciados; pero, en cambio, no se les aplica normalmente el término nación. Y aquí sí hemos podido observar hoy que se ha hablado de nacionalidad catalana y de nación española.”

Por ello, en su consideración

“el problema tiene una clara dimensión semiótica y hay una polisemia que es frecuentísima en los momentos de transición de las palabras en el proceso histórico. Son innumerables las palabras que se han usado en este sentido y nación es una de esas palabras que están sujetas a significados polisémicos.”

En consecuencia, las tensiones eran motivadas por esta polisemia y

“por no entender que las palabras tienen también su propia historia y dinámica interna, por no entenderlos, no en función de carencia de posibilidades intelectuales, que son sobradísimas y exceden con mucho a la mía, por parte de algunos que tienen esos temores, sino simplemente porque prevén la aplicación de un significado prevalentemente con relación a otro significado.”

Acertaba plenamente con esta intervención ya que, obviamente, no preocupaba tanto una palabra u otra, sino las consecuencias que se derivarían de la definición de las mismas. Y terminaba concluyendo que

“la prevalencia de uno de los significados, si tiene un alcance social negativo, va a ser inútil, porque no va a llevarse adelante; y conscientes

son los compatriotas que pertenecen a algunas de las nacionalidades de la superfluidad de provocar unas situaciones que no son necesarias, que no se desean y que no conviene de ninguna manera que germinen y puedan crecer. Consideremos bien el sentido polisémico de muchas palabras, porque se están empleando con riqueza.”¹²⁷

El último turno de palabra recayó en el Grupo Parlamentario Vasco, representado por Arzalluz. Comenzó su intervención mencionando la ausencia, tanto de su grupo como del mixto, de la ponencia constitucional. Sobre este punto consideró que habría tiempo de exponer sus opiniones, pero

“lo que sí tendría que decir, frente al deseo de que el segundo borrador sea el documento base de trabajo en vez del primero, es que los argumentos de que el texto segundo es más aquilatado y que incluso posee un mayor consenso son perfectamente discutibles. Efectivamente, tiene una serie de mejoras técnicas, incluso datos favorables como la supresión del 139, 4, y del 143, pero entendemos que tiene un serio deterioro la estructura del capítulo VIII, como el título VII, la minimización de los territorios autónomos, pues se les coloca, en vez de en un contexto propio de territorios autónomos, junto a una demarcación administrativa como es la provincia.”

Veremos cómo entre los partidos nacionalistas y regionalistas esta alusión fue una constante, denunciando que del paso del anteproyecto al informe de la ponencia se había ido menguando la capacidad autonómica. Era clara la centralidad de la cuestión nacional en el PNV, quien dedicó toda esta intervención a argumentar por qué consideraba que el texto no había mejorado, y por qué era

“significativa, a nuestro entender, la vacilación en materia autonómica en el breve período existente entre un texto y el otro y consideramos grave la supresión de la disposición transitoria tercera eliminando la iniciativa autonómica de los entes preautonómicos, así como la mutilación del artículo 137.”

Advertía que “si no andamos todos con cuidado puede producirse un pequeño caos, aunque mi Grupo Parlamentario evidentemente acatará la decisión de la mayoría, a pesar de que no llegue a aprobarla,” enunciado ya la posible abstención del PNV al texto constitucional. Insistía en que, aunque lo hubiesen acatado, hubiera preferido que el proceso constituyente se hubiese realizado en otro contexto. Aseguraba Arzalluz que eran “conscientes de que también nosotros hemos hecho una aportación importante a la democratización del Estado, con el olvido de agravios y con nuestra contribución al

¹²⁷ Todas las intervenciones de Tierno Galván: *Ibid.*, p.2061-2062. Con comillas en el original

serenamiento de los ánimos” y que “pertenece y siempre hemos pertenecido a esa parte del pueblo vasco que cree en la razón y en el diálogo y no en la fuerza, y, por supuesto, lo digo sin ninguna reticencia,” declaración con clara intención de desmarcarse de ETA. Continuaba aludiendo a la polémica en torno al término nacionalidades, estableciendo que

“evidentemente, es un tema que nos afecta; somos un partido nacionalista y este término supone, de alguna manera, la legitimación de nuestra denominación y del fin que perseguimos: la defensa del ser y de los derechos de una nacionalidad concreta que forma parte, aunque no de forma satisfactoria, del Reino o del Estado.”

Al igual que con Fraga se veía claramente este espíritu esencialista en su discurso, además hizo también un repaso a la historia vasca, aludiendo Arzalluz a que

“fue precisamente el constitucionalismo el que, con su esquema jacobino, con su incapacidad de asumir la historia propia, provocó el desajuste político vasco entre otros desajustes políticos y de todo orden.”

En consecuencia, no se logró en aquel momento el consenso y tampoco “se supo traducir en esquemas del nuevo estado liberal la integración consensual de los entes políticos vascos históricos en la Corona por medio del pacto foral.” En este sentido justificaba el surgimiento del nacionalismo vasco, repetimos de manera esencialista, al considerar que

“fue la necesidad y el deseo de conservar nuestra identidad, que pudimos preservar en el período absolutista, la que nos llevó a llamarnos nación, la que creó el término político de Euzkadi, la que hizo surgir el nacionalismo vasco. Pero la asunción del principio de las nacionalidades sólo fue la nueva vestidura ideológica de la realidad que ya existía.”

En este sentido, consideraba preexistente la nación vasca, pero basada en una idea de pacto en unión con la nación española. Consideraba que “si el sistema político foral no impidió la integración en la Corona, tampoco el principio de las nacionalidades se opone a la convivencia plurinacional en una unidad superior” refiriéndose a que “en su día tendremos ocasión de hablar del equívoco concepto de nación y del estado nación”. No obstante, hizo algunas alusiones al artículo segundo, considerando que

“la reiteración que encierra este artículo, ni enconna ni resuelve nada, simplemente resulta innecesaria y causa sorpresa. Porque la unidad a nuestro entender, no es el resultado de afirmaciones enfáticas y reiteradas, sino de una integración satisfactoria de las diferentes comunidades o pueblos que componen muy frecuentemente todo ámbito estatal.”

Argumentaba que podía haber más unidad en una confederación (como la Suiza) que, en un Estado unitario como Francia, considerando que la unidad se caracterizaba por el reconocimiento y garantía de la diversidad. Criticaba la afirmación de que la Constitución se fundamentase en la unidad de España, considerando “enormemente peligroso ligar la unidad a su mantenimiento por la fuerza”. Continuaba insistiendo en que

“los vascos habíamos vivido durante siglos en el marco del pacto foral con la Corona. Mientras el pacto se mantuvo no hubo perturbación de la convivencia; cuando se rompió, unilateralmente, surgió el llamado separatismo.”

Para concluir, de forma totalmente esencialista, que esta historia “no tiene nada que ver ni con el concepto de nación ni con el principio de nacionalidades, ni con ningún acontecimiento político envuelto en ideologías modernas”. Es por esto que consideraban que

“para algunos los términos de fueros, conciertos, etc., no son sino reliquias históricas. Pero para nosotros, no. Porque ni hemos perdido memoria histórica, ni hemos perdido la continuidad de nuestra raíz y nuestra propia personalidad. Constituye la raíz misma de nuestra historia y exponente de nuestra cultura y de nuestros criterios de convivencia.”

Vemos aquí como, aun refiriéndose a dos naciones diferentes, Fraga y Arzalluz coincidían en esa visión del pueblo, la nación como un ente preexistente, con una consideración cultural y basada en un *volkgeist* incuestionable. Los fueros, para Arzalluz eran su máxima expresión y defendía que

“siempre hemos mantenido la vieja tradición reivindicatoria foral; porque fuero, Señorías, para nosotros no es un almacén de leyes caducas, de leyes periclitadas, sino que es un nivel de poder político, una disponibilidad propia, que en ningún momento pugnó con la unidad de la Corona.”

Y es justamente con este argumento con el que defendieron la renovación del pacto con la corona a través de la enmienda 689, cuestión que analizaremos y profundizaremos en el capítulo dedicado a la Disposición adicional. Terminaba su intervención dejando de lado otros puntos que consideraba ya habría tiempo de debatir, jactándose del

“esfuerzo, diría que gozoso, por venir aquí con toda la reticencia histórica que ha habido en mi país a venir a un Parlamento a Madrid desde los tiempos de Cádiz, para hacer un esfuerzo colectivo de buscar una salida también colectiva para conseguir entre todos que no sea verdad aquello

que decía Ortega de que los españoles estaban condenados a una convivencia dolorosa.”

Finalizó aludiendo al deseo de superar intereses particulares para alcanzar “una convivencia solidaria, que ésa sí será la que salga efectivamente de esa unidad.”¹²⁸ Con esta intervención se dejaba claro ese interés del PNV por el lenguaje foral, y no sobre el término nacionalidad, interesándole la recuperación de los fueros como la base para la unión con ese Estado que se estaba creando.

El día 8 de mayo empezó con la queja por falta de quórum ya mencionada. Esta sesión se caracterizó por reunir las intervenciones de partidos minoritarios que defendieron más esa concepción de las nacionalidades como preexistentes, que eran las que creaban la nación española. Comenzó la sesión con la intervención de Canyellas Balcells en nombre la Democracia Cristiana de Cataluña. Tras alabar la capacidad de diálogo que había caracterizado la ponencia, se dispuso a presentar los puntos con los que menos de acuerdo estaba, empezando por reclamar que “nosotros los demócratas de inspiración cristiana siempre hemos defendido que la estructura del Estado debiera ser federal.” Argumentaba el por qué, entendiendo que se daban las condiciones necesarias para ello, y que dada la historia “nadie podría negar que Aragón, Castilla, Cataluña, Valencia, Euzkadi ... tuvieron su autogobierno, sus Cortes, y que su superior vinculación estribaba puramente en la persona del Rey”. Consideraba, al igual que otros intervinientes ya mencionados, que

“la diversidad lingüística, de leyes y de formas de vida y cultura dan fe de vida de unos pueblos perfectamente definidos. No son posterior división de una España anterior: ellos engendraron España.”

Defendía que eran los pueblos los que creaban la nación española, que históricamente se había convivido en una estructura federal (utilizando conceptos modernos para definir el Antiguo Régimen) y que esa estructura duró hasta Felipe V. Tras esto la estructura se volvió unitaria, pero, defendiendo esta visión de pueblo como Volkgeist,

“el estilo de vida, la lengua y hasta, en muchos casos, las leyes, permanecieron vivas, Quedó su esencia permanente. Se les quitó el órgano jurídico de expresión, pero, con su personalidad, las nacionalidades mantuvieron las condiciones básicas para la recuperación del autogobierno.”

Continuaba con su defensa del federalismo, utilizando ejemplos comparativos (Europa y América), y que frente al argumento de que el federalismo solo tenía sentido para unir entidades dispersas, en el caso español se debía llegar a

¹²⁸ Todas las intervenciones de Arzalluz en: *Ibid.*, p.2063 a 2067.

“una unidad fundada, desde luego, en el respeto, en el trato de igualdad del Estado en relación con las diversas nacionalidades, que, libremente, ceden la parte de su soberanía intrínseca que es precisa para el establecimiento de la patria común.”

Se insistía aquí en esa visión de España como un conjunto de pueblos que, eligiendo unirse, creaban un Estado. Criticaba que el proyecto Constitucional se opusiese a cualquier forma de federalismo, pero que el Estado unitario, reconociera “en cambio, la existencia de nacionalidades y regiones con derecho a una autonomía.” Aceptaban esta consideración, no por convencimiento sino en aras al consenso y porque apreciaban “el paso importantísimo que el reconocimiento de las autonomías supone en relación con los no muy lejanos intentos de reducción al uniformismo y de despersonalización total de las nacionalidades.” Reconociendo que quizás en este momento no era posible lograr más consenso, no renunciaba a seguir defendiendo el federalismo para poder llegar a él en un futuro. Criticaba la

“poco afortunada la redacción del artículo 2º, no porque afirme la unidad de España, sino porque reitera tal concepto de forma innecesaria y recelosa. Reconocer justamente existencia de unas nacionalidades no debiera haber dado pie a un amasijo sintáctico, expresión del confuso temor que las nacionalidades todavía provocan.”

Se dispuso entonces a explicar lo que su grupo entendía por nacionalidad, nombrando al filósofo Maritain, considerándola, en un sentido culturalista, “una comunidad humana que se da cuenta de que la historia la hizo tal, que valora su propio pasado y que se quiere a sí misma como es o como se imagina ser”, distinguiéndola de Estado, ya que en el seno del mismo consideraba que podían convivir varias nacionalidades. Insistía en que la unión de estas nacionalidades era lo que creaba el Estado fuerte y unido. Tras esta defensa de una España federal, pasaba a considerar otros aspectos del proyecto, reivindicando sobre todo la necesidad de introducción de más garantías para el afianzamiento de la defensa de los derechos humanos.

Tras argumentarlo, pasó a valorar las autonomías. Defendía que su “pretensión, al no establecerse el sistema federal, es que las facultades autonómicas sean lo más acordes posible con los deseos y justas aspiraciones de las nacionalidades y regiones”, adelantando su oposición a todo aquello que pudiese coartar esta autonomía, que no podía ser menor a la concedida en la República. Recordaba las palabras que pronunció Suárez el 24 de octubre de 1977, en la toma de posesión del presidente Tarradellas, destacando de ellas que

“no concebimos la autonomía como algo que viene a romper la unidad de España ni del Estado español. Es, por el contrario, un fenómeno de profundo sentido político que puede y debe superar el carácter centralista

y uniforme de la organización de nuestra vida pública. La autonomía supone la responsabilidad y la capacidad de un pueblo para autogobernarse en las materias que determine la Constitución.”

Esta alusión nos reafirma en lo anteriormente expuesto, que la necesidad de reconocimiento de la autonomía era indispensable para garantizar la democracia, reconociéndolo y asumiéndolo el Gobierno. Basándose en esto, criticaba el hecho de que en el informe se incluyese la prohibición de la federación de las CCAA.

Pasaba a valorar la administración de justicia, reivindicando un Tribunal Supremo propio, criticando la potestad única del Estado sobre el orden público, defendiendo la no limitación de la capacidad legislativa de las CCAA. Criticaba que, a su parecer, y coincidiendo con Arzalluz, a medida que se había modificado el anteproyecto se había ido coartando la autonomía, aunque a pesar de esto adelantaba que esto no implicaba que estuvieran en desacuerdo con la esencia del texto.

Tras elogiar el pluralismo, pasó a considerar la Monarquía, sin nada que objetar a la misma, y posteriormente defendió el bicameralismo, considerando el Senado “como órgano representativo de las nacionalidades y regiones y el Congreso como organismo que representa a los intereses globales del pueblo.”¹²⁹ En el final de su intervención volvió a insistir en el tema de los derechos.

Comenzó entonces el turno de Barrera Costa en representación de Esquerra Catalana, desmarcándose de sus compañeros en cuanto a las alabanzas a la ponencia, criticándola y estableciendo que su “intervención tiene precisamente por finalidad pedir el rechazo del texto por ella elaborado”, siendo el primer diputado en hacerlo. Aunque reconocía que sus palabras podían sonar impertinentes ya que representaba a un partido minoritario, el anteproyecto contaba con un consenso relativamente amplio y se pedía un debate rápido “olvidando la parte de responsabilidad que pueden tener en la lentitud con que la Ponencia realizó su trabajo.”

Defendía que sería mejor un alargamiento del mismo, y que con el tiempo que disponía de habla no podía criticar todo lo que consideraba del anteproyecto, por lo que su intervención se centraría en tres puntos. En primer lugar, estableció una crítica al “anteproyecto técnicamente desafortunado, aunque sea muy competentes los que lo han elaborado. Sin duda a causa del método de trabajo que adoptaron”, lo que había provocado que fuera una constitución ambigua. Se enmarcaba aquí entre aquellos que consideraban esta ambigüedad como debilidad y no como punto fuerte. En segundo lugar, censuraba que la Monarquía se hubiese establecido como forma de gobierno sin hacer un referéndum previo. En tercer lugar, y en relación a esta investigación, consideraba que “el anteproyecto ignora la verdadera naturaleza del Estado español y persiste en el grave

¹²⁹ Todas las intervenciones de Canyellas en : sesión núm. 2, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 60, 8 mayo 1978, pp. 2069-2092, esp.pp.2070 a 2077. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_060.PDF).

error de no restituir lo esencial de su soberanía a cada una de las naciones que lo integran”. Detractaba a sus compañeros catalanes juzgando “que utilizaron o utilizan ahora dos lenguajes: uno suave y plagado de eufemismos en Madrid y otro fuerte y contundente en Barcelona.” Estimaba que, aunque sus palabras pudieran sonar fuertes en esta Comisión, en Barcelona sonarían moderadas. Basándose en el hilo argumental ya definido en el que el conjunto de pueblos forma España, consideraba “absolutamente erróneo aplicar a España entera los conceptos de Nación y de Patria.” Iba más allá en su defensa de que “España no es una nación, sino un Estado formado por un conjunto de naciones, ya que el concepto de nación, y nacionalidad, me parece puro artificio verbal.” Junto a EE, fueron los dos únicos partidos que pusieron en cuestión la existencia de España como nación.

Aunque reconocía el intento de Tierno Galván por superar estos problemas estimando que eran de simple polisemia, “precisamente los que estamos aquí en posiciones más alejadas coincidimos plenamente en el valor semántico que en la Constitución hay que dar a estas dos palabras” nacionalidad y nación, identificándola simplemente como un Estado. Asimismo, teniendo en cuenta que no definía España como Nación, tampoco creía que pudiera ser una patria, y reclamaba que “Patria sólo se tiene una y para nosotros, catalanes, nuestra única Patria es Cataluña.” Censuraba las palabras de Fraga, haciéndole un ataque directo, reprochándole el calificar la unidad como sagrada mencionando que esto “sólo consigue patentizar un complejo de ansiedad. Es pertinente a este respecto recordar aquel refrán castellano que el señor Carrillo citó hace unos meses en nuestra Cámara: Dime de qué presumes y te diré de qué careces.”

Admitía que la existencia de las nacionalidades era un gran paso, lo era sólo teóricamente ya que en la práctica el texto actual “queda muy atrás de la Constitución republicana de 1931, que, hay que precisarlo, de ninguna manera nos satisfacía.” Consideraba una lástima persistir en errores pasados, para a continuación argumentar esto haciendo un repaso histórico estableciendo que “España tiene identidad política, pero no tiene unidad nacional”. Esto se debía a que, tras la abolición de Felipe V de las libertades de catalanes, mallorquines y valencianos;

“sus sucesores han conseguido que los catalanes, en conjunto sintiésemos ningún sentimiento de pertenecer a otra patria que Cataluña, ni aceptásemos formar parte de una hipotética Nación Española, que sólo hemos conocido en forma de Estado coactivo y alienante.”

Se trataba de una interpretación en clave muy esencialista, considerando Cataluña un pueblo homogéneo con un *Volkgeist* determinado, en la que ahondaba cuando añadía que, a pesar de que se le pudiera decir que esta visión no era cierta para cada uno de los habitantes de Cataluña, para él

“sí lo es en términos generales, sobre todo, porque una cosa son las declaraciones acomodaticias de circunstancias, las palabras dichas o escritas para obtener ventajas, para evitar perjuicios, o incluso para no

desagradar, y otra cosa es el sentimiento profundo, casi inconsciente e innato, que determina que se forme parte de una comunidad nacional.”

Es decir que las opiniones contrarias a que Cataluña fueran una nación eran simplemente por cuestión de estrategia, pero que realmente estos habitantes tenían un gen innato que les hacía ser una comunidad nacional. Continuaba con este discurso muy acorde a la *Kulturnation* calificando de extraña la lengua en la que estaba hablando (castellano) y aludiendo a que, aunque respetaba los símbolos de España (bandera e himno) no habían despertado nunca emoción alguna en él, y que su “única bandera es las cuatro barras, por muchos siglos más antigua, y mi único himno es la Cancion dels Segadors, que evoca una guerra de catalanes contra el Rey de España.”

Aludía también a que, aunque podía decirse que era una opinión particular, la compartían “millones de mis compatriotas y muchos otros ciudadanos españoles”, pero que “esto no significa, de ninguna manera, que yo sea separatista, que la mayoría de los catalanes seamos separatistas, que queramos destruir el Estado español.” Al definir España como únicamente un Estado, entendía que, como tal, estaba consolidado por los siglos y que por tanto “este Estado es hoy, probablemente, necesario y, en todo caso, el formar parte de él lo consideramos perfectamente compatible con nuestros sentimientos y con nuestras aspiraciones de catalanes.” En este sentido se declaraba totalmente solidario con todos los pueblos que componían dicho Estado. Siguiendo el hilo de su argumento, consideraba que en el artículo segundo la soberanía debería residir en los diferentes pueblos del Estado y que “todos ellos separadamente soberanos, se asocian en un Estado común para el mayor beneficio de todos, dando así forma a los sentimientos de fraterna solidaridad que les une”.

En relación con la iniciativa autonómica establecida en el Título VIII consideraba que

“las libertades de las nacionalidades que el anteproyecto constituye en comunidades autónomas, no deberían ser ni solicitadas ni autorizadas, sino que deberían haber sido reconocidas de entrada como realidades previas. Y es el Estado el que debería haber visto legitimadas sus funciones a través de cesiones parciales y expresas de soberanía, por parte de cada una de las naciones que lo integran.”

Este es claramente el reflejo de la consideración de que los pueblos, preexistentes y por tanto soberanos, ceden parte de esta soberanía para constituirse como Estado. Dentro de esta visión e interpretación cabía defender el derecho de autodeterminación, como de hecho hicieron a través del apoyo a la enmienda de Letamendia. Solamente era con este reconocimiento con el que se lograrían superar los problemas que siempre habían marcado a España. Coincidió con Fraga al decir que sobre esta cuestión la Historia les juzgaría, pero “situando de manera muy diferente el punto de equilibrio, que hoy la gran cuestión es saber encontrar el equilibrio entre unidad y autonomías. Él dice unidad de la nación y autonomía de las regiones. Yo digo unidad del Estado y autonomía de las

naciones.” Estos serían los dos puntos más extremos de esas consideraciones e interpretaciones que pivotarían en toda la discusión de la cuestión nacional.

Terminaba su intervención diciendo que, si se aprobase el anteproyecto tal y como estaba, supondría una gran decepción para Cataluña y seguramente otros pueblos del Estado, criticando la forma de autonomía contemplada en los Estatutos de Autonomía. Comparándolo con la Constitución de 1931, consideraba que se habían limitado bastante las potestades desde el anteproyecto, como por ejemplo en relación con la justicia, la detenta exclusiva del Estado del orden público, la atribución de la organización de referéndum, la prohibición de federación de CCAA... También criticaba la aparición en el derecho civil de los derechos forales ya que “suena mal a los oídos catalanes, porque nuestro derecho nunca lo hemos llamado foral, porque nunca hemos considerado que fuese un privilegio”, cuestión que se repetirá en posteriores debates y que como veremos y ya hemos anunciado, la defensa de la foralidad era propia del lenguaje del PNV pero no de catalanes. Finalizó alegando que por todo esto consideraban el anteproyecto “inaceptable” y que, si tras los debates no se modificaba sustancialmente, estaba seguro de

“que la mayoría de los catalanes consideraremos sectaria esta Constitución; pensaremos que en ella no se nos ha hecho justicia, e incluso suponiendo que la votásemos como mal menor, no podríamos hacerla nuestra.”¹³⁰

Resalta que al principio de la intervención había anunciado su oposición total al texto, y ya en este final estipulaba que podrían dar su voto favorable, aunque fuera como mal menor.

Llegaba el turno de Letamendia, representando a Euzkadiko Ezkerra y que coincidía con la visión de Barrera, siendo el único diputado que presentó una enmienda en defensa del derecho de autodeterminación. Empezó su intervención aludiendo a que iba a ser

“una más de las voces que van a hablar en nombre de uno de estos pueblos, el pueblo vasco, y dentro de este pueblo, de su sector más traumatizado, más escarnecido; un sector que no ha podido olvidar los horrores de la posguerra porque las ha visto reproducidos en su secuela de muertos, detenciones, torturas, exilio y encarcelamientos hace diez, cinco, dos años, incluso, en ciertos casos, hace pocos meses, y aun pocas semanas.”

¹³⁰ Todas las intervenciones de Barrera Costa en *Ibid.*, p.2075 a 2083.

Estaba haciendo alusión directa a la izquierda abertzale y a ETA, estableciendo que “esta parte del pueblo anhela la liberación nacional, y ha aprendido a desear el socialismo”, y queriendo

“ser la voz, no sólo de los que en Euskadi me eligieron para representarles, sino también de todas las fuerzas revolucionarias del Estado que no tienen representación en el Parlamento; esa izquierda extraparlamentaria que desea la profundización de las libertades populares democráticas y que respeta el derecho de los pueblos a su autodeterminación; esa izquierda extraparlamentaria que, por ser consecuente con la defensa de estos principios, no ha sucumbido a los cantos de sirena de las fuerzas en el poder, y no han aceptado la plasmación de ese consenso con esas fuerzas: El Pacto de la Moncloa.”

Defendía así ese rechazo al nuevo proceso democrático puesto en marcha, obviando el dolor y terror que el terrorismo estaba causando en aquellos que no anhelaban esa *liberación*. Defendía que una parte del pueblo no estaba a priori en contra de la Constitución, ya que entendía que las Constituciones habían significado “históricamente un triunfo del progreso sobre la reacción” y porque “este sector del pueblo ha aprendido a ser internacionalista; porque no está cerrado herméticamente sobre su propia suerte, sino que se interesa también por la de los demás pueblos del Estado”. Es por esto, argumentaba que deseaba “que los principios que querría ver reflejados en esta Constitución, un amplio muestrario de las libertades democráticas y el reconocimiento del derecho de autodeterminación afectaran no solamente a Euskadi, sino también a los restantes pueblos del Estado.”

En consecuencia, se abría incondicionalmente a todas aquellas sugerencias que pudieran venir de los “sectores de las naciones hermanas: Cataluña, Galicia, Canarias”, erigiéndose como la voz de los sin voz. Proseguía su intervención con la defensa del derecho de autodeterminación, considerándolo como derecho democrático elemental ya que “¿qué es la democracia, sino el derecho de los hombres y los pueblos a decidir lo que mejor convenga a su propio destino?”. Reconocido este derecho, se podría optar por la independencia o por la permanencia en el mismo Estado, considerando ambas opciones legítimas. En este contexto declaraba que se debía tener en cuenta que, de reconocerse esta posibilidad de autodeterminación “no todas las fuerzas presentes el 15 de junio en la coalición de Euskadiko-Ezkerra optarían por la independencia”; pero que no se podía negar este derecho ya que, sino “las relaciones constitucionales no estarán basadas en la libertad y el mutuo respeto entre los pueblos, sino en la imposición.” Siguiendo su hilo argumental, abogaba por la independencia ya que consideraba que

“Euskadi no es para nosotros una región, ni una nacionalidad; es una nación. Y es una nación dividida en dos mitades: la que se encuentra en el Estado español, Euskadi Sur, y la que está en el Estado francés, Euskadi Norte.”

Coincidía con Fraga (aunque justamente por esto el representante de AP se oponía) en esa interpretación de que toda nación tenía derecho a formarse como Estado. Aunque basaba ese argumento en el socialismo y en la búsqueda de una sociedad sin clases y entendía que “en el seno de un mismo pueblo una mayoría tenga que depender de una minoría no es otra que el capitalismo”, considerando “consustancial la independencia con el socialismo” y no, como crítica que había hecho la burguesía,

“identificando independencia con separatismo. Un pueblo que quiere ser independiente no es jamás separatista porque no construye distancias entre él y los demás pueblos,”

defendiendo que todos debían poder ejercer ese derecho, y por eso consideraba “tan hijos del pueblo vasco son los obreros nativos como los inmigrantes, pues ambos sufren esa explotación en su piel.” En consecuencia, la lucha por la independencia era la lucha contra la oligarquía, siendo “la lucha del pueblo vasco es la misma que la de los obreros del extrarradio madrileño, la de los mineros asturianos, la de los campesinos andaluces.” Lo que no mencionaba en su intervención era que ese *pueblo vasco* había decidido tomar las armas, matando a todo aquel que no pensase como él y, en consecuencia, no considerándolo ni parte de esas luchas ni de ese pueblo.

Interpretaba que “el artículo 2 del anteproyecto de Constitución niega radicalmente el derecho de los pueblos a decidir sobre sí mismos”, y consideraba que

“las fuerzas del pasado han gravitado visiblemente sobre sus ponentes, pues la última redacción que menciona «la indisoluble unidad de la nación española» es mucho más tajante y enfática que la primera.”

Terminaba esta defensa del derecho de autodeterminación haciendo un llamamiento a todas las fuerzas socialistas para que lo apoyasen, criticando que pudieran identificar el derecho a la autonomía como un derecho de autodeterminación, ya que consideraba que lo que hacían eran juegos de palabras.

En la misma línea que utilizaría posteriormente Herri Batasuna para justificar el terrorismo, Letamendia no se privó de vincular su ejercicio con la insatisfacción de sus propias demandas políticas, justificando así que de no reconocerse este derecho en la Constitución

“para contener todas las opciones, para que todas ellas puedan ejercitarse de modo pacífico y legal (...) no podréis lamentaros de la ilegalidad ni de sus efectos, que nadie desea, y menos que nadie los vascos.”

De mantenerse el anteproyecto como estaba, y sin la inclusión de lo que defendía, “ello determinaría nuestro rechazo a éste como instrumento válido de trabajo”, aunque por el momento seguirían del lado de las fuerzas de oposición parlamentaria.

Coincidía con gran parte de las críticas de estas al anteproyecto, como por ejemplo la oposición a una economía capitalista, la abolición de la pena de muerte (lo que no deja de ser paradójico en un representante que a la vez legitimaba el terrorismo de ETA), la oposición a la limitación de derechos, las relaciones entre Estado e Iglesia, defensa de la República...

Pasó entonces a la defensa de un Estado Federal, declarando que apoyarían cualquier enmienda en este sentido, aunque los partidos que las presentasen no apoyasen su enmienda del derecho de autodeterminación. Consideraba que tal y como estaba reflejado en el anteproyecto se trataba de un Estado centralista regionalizado ya que “un Estado sólo deja de ser centralista cuando pasa a ser federal o confederal”. Argumentaba las características que debían definir un Estado Federal, tomando los ejemplos de Alemania, Austria y Suiza; considerando que el País Vasco debía tener capacidad autonormativa en la elaboración del EA, “sin intromisión de los poderes centrales, sin intromisión del poder legislativo”, debían tener

“competencia universal sobre todas aquellas cuestiones que afecten a la Comunidad, a través de sus órganos de poder propios, y que son todas aquellas que no están atribuidas expresamente por la Constitución al Estado”,

Asimismo, debían poder federarse libremente con las restantes comunidades, carecer de cualquier control por parte del poder central más allá del control constitucional y finalmente disponer de fiscalidad propia para disfrutar de soberanía tributaria para no depender del Estado central. Consideraba que todo esto se negaba en el actual anteproyecto, y, coincidiendo con lo que mencionaban otros diputados, la capacidad autónoma se había visto restringida del anteproyecto al informe de la ponencia. Rechazaba la diferencia de tratamiento entre las comunidades consideradas nacionalidades, plasmada en la Disposición adicional que ponía menos obstáculos para conseguir la autonomía, además de otorgar más competencias que a otras comunidades que tendrían la misma legitimad autonomista. Consideraba, además que se trataba de zonas “como Extremadura y Aragón, por citar algunas, artificialmente deprimidas por el capitalismo estatal, para crear reservas de mano de obra barata -una parte muy importante del actual capitalismo lo constituye el bilbaíno”. Aunque sí que

“existen diferencias entre unas zonas y otras, porque en unas existe una conciencia nacional diferenciada y en otras no; pero estas diferencias deben concretarse de modo espontáneo y partiendo de un mismo marco constitucional, no creando barreras constitucionales que generen odios, incomprensiones y recelos entre unas y otras.”

Argumentando de forma bastante esencialista, consideraba que las comunidades con esa conciencia nacional “decidirán asumir en sus Estatutos el máximo posible de competencias, y otras, de modo natural, renunciarán a una parte de ellas”, y por la misma razón si se reconocía el derecho de autodeterminación, algunas comunidades darían impulso a la convocatoria de un referéndum, mientras que “a otras nunca se les ocurrirá jamás”, considerando, otra vez de forma esencialista y al igual que Barrera, que debía haber un gen innato para esta formación de conciencia nacional. Criticaba también la potestad exclusiva del Estado en algunas competencias, como la de orden público. Volvía a aprovechar este hecho para justificar el terrorismo, aludiendo a que hay “una situación psicológica que se ha transformado en un dato político real, que como tal ha de ser tenido en cuenta por los legisladores: la inaceptabilidad de las fuerzas actuales de orden del Estado por el hombre de la calle vasco.”

Esto había llevado a “la trágica espiral de hechos que ha conducido a esta situación, y no es el momento de emitir valoraciones sobre las personas físicas que han protagonizado tal situación” obviando hablar de nuevo y referirse directamente al terrorismo, aunque añadía que “si algún culpable originario hay que buscar, éste es el orden franquista antivasco que se les obligó a guardar durante cuarenta años, y que provocó acciones de tipo contrario.” En consecuencia, advertía que

“si no queréis convertir el mantenimiento de un orden supuesto en un factor de desorden, retirar, por favor, retirar los obstáculos constitucionales que impiden la existencia de Policías autónomas propias y exclusivas, y habréis dado un paso de gigante para cerrar las heridas de un pueblo, mi pueblo vasco”.

Responsabilizaba de nuevo al Estado de las acciones del terrorismo, quitando la responsabilidad que tenían los terroristas al decidir matar. Para finalizar su intervención, concluía que había cuatro condiciones básicas para el pueblo vasco, esenciales para la aprobación del texto, que no se cumplían en el anteproyecto. En primer lugar, “que las libertades y derechos protegidos por ella, así como los mecanismos de relación entre los tres poderes, sean enteramente democráticos”. En segundo lugar, que “las formulaciones sobre la forma económica del Estado valgan tanto para una sociedad capitalista como para una socialista.” En tercer lugar, “que se admita el derecho de los pueblos del Estado a decidir sobre su suerte; esto es, el derecho de autodeterminación.” En cuarto lugar, “que mientras no se ejercite este derecho, las estructuras del Estado sean federales.” De no conseguirse la plasmación de estos puntos, votarían en contra de la Constitución. Sin embargo, y volviendo a justificar el terrorismo, declaraba que esto no desanimaría al pueblo vasco

“que tras veinte siglos de sucesivas ocupaciones culturales ha sabido conservar su lengua prehistórica, y que mantiene actualmente su conciencia de su identidad nacional tras dos siglos de centralismo jacobino a manos de dos poderosos Estados, el español y el francés”.

Además de un pueblo que “tiene hijos que están dispuestos a dar su vida por él, ningún obstáculo del mundo puede impedir su definitiva libertad”, finalizando la intervención, no de forma casual obviamente ya que se convirtió en un mártir de ETA, con las palabras de Paredes Manot *Txiki*

“símbolo glorioso de la integración del emigrante a la vida y a la lucha de Euskadi (que) ha dejado una honda huella en gran parte de nuestra generación vasca y figuran en innumerables calendarios de las casas de Euskadi (y que antes de ser ejecutado) hizo suyo ante su hermano un verso sencillo y hondo del «Che» Guevara (...) <<Mañana, cuando yo muera / no me vengáis a llorar/ nunca estaré bajo tierra / soy viento de libertad.>>”¹³¹

La sesión terminó con la intervención de Emilio Gastón, en representación del Partido Socialista de Aragón. Comenzaba recalcando que su grupo no había tenido opción de participar todavía en el consenso y que intentaría transmitir su opinión de la forma más relajada posible. Consideraba que, aunque se estaban cumpliendo los deseos de libertad y que parecía que se estaba acordando una Constitución de consenso, se trataba de una ley “conservadora”, “tímida”, “cauta” y que buscaba “no intimidar a los poderes fácticos”, por lo que no era una ley surgida del “clamor del pueblo,” aunque sí se estaba avanzando hacia la democracia. Consideraba que se había tenido que aceptar la Monarquía, y el surgimiento de un “Estado social y democrático de Derecho”, lo que encerraba claramente una palabra que era la de socialdemócrata y que, por tanto, él siendo crítico con esta corriente, tendría ver cómo se desarrollaba para juzgarla positivamente.

También criticaba que había tenido “que aceptar una serie de palabras que veo que en algunos de los casos están causando recelos, en otros no, como son la unidad indisoluble e indivisible de España”, aunque el punto más grave en su opinión era la aceptación de la economía de mercado. Sugería que debía aceptarlo por responsabilidad política ante el pueblo y siendo consciente de la realidad. Esta realidad implicaba “ampliar, civilizadamente, la democracia, el socialismo que propugna este Diputado y la libertad de los pueblos,” pero no se podía obviar la ideología, que sería defendida cuando se fueran aprobando los puntos mencionados. Argumentaba su oposición a la economía de mercado y su defensa del socialismo, y pasaba a su consideración, al igual que los dos otros ponentes, del Estado como un conjunto de pueblos. Sin embargo, insistía en que apoyaría

¹³¹ Todas las citas de Letamendía en: *Ibid.*, pp. 2083 a 2088. Con comillas en el original. Cabe destacar la respuesta a esta intervención, por parte de Pérez-Llorca en la sesión del día siguiente: “considero también necesario decirles que en ningún momento la disponibilidad de entregar la vida constituye una legitimación de determinados ideales, mucho menos cuando va acompañada de la disponibilidad a quitar la vida, como ha ido acompañada en determinados procesos fuera y dentro de España.” Sesión núm. 3, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 61, 9 mayo 1978, pp. 2093-2120, esp.pp.2106. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_061.PDF). Las comillas utilizadas dentro de la cita presentes en el original.

las fórmulas propugnadas ya que consideraba que el no hacerlo sería dar un paso atrás y por eso, “aunque somos federalistas, no vamos a insistir ahora en ello.” Sin embargo, defendería este principio en las intervenciones ya que

“en el Estado federal también hay unidad; hay una unidad étnica y una unidad geográfica, emocional, cultural; una unidad de temperamentos y de objetivos y una unidad que tiene mucha más autenticidad y mucho más voluntarismo que el que se crea con palabras grandilocuentes.”

Asimismo, consideraba también que el Estado Federal podía ser incluso compatible con la Monarquía, por lo que la Constitución debía ser flexible, como lo estaba siendo, para que España pudiera pasar un día a federal, ya que como estaba estipulado en el anteproyecto, podía ser federable. Se enmarcaría así entre los que veían la ambigüedad constitucional como un punto fuerte que abriría posibilidades futuras. Se presentaba entonces como representante de un partido autónomo y autonomista, y que

“la Monarquía histórica, tal como la hemos tenido hasta ahora, ha hecho mucho daño a la unidad de los pueblos y de los representantes auténticos, al socialismo; ha desheredado a muchas de las comunidades, a muchos de los pueblos.”

Pero insistía en que apoyarían el texto final, aunque al igual que habían remarcado otros diputados, no estuviese de acuerdo con los diferentes grados de autonomía presentes en el borrador constitucional. Entendía que se habían creado tres tipos de autonomía: “unas, de primer grado, que son las que luego se compaginan con la palabra nacionalidades; otras, de segundo grado –concretamente una es la de Navarra-, y otras, de tercer grado.” Se oponían a esta diferenciación autonómica, como se oponían a “la diferenciación entre las palabras «nacionalidades» y «regiones»”, aunque las respetasen ya que les parecía muy bien que “si Cataluña se quiere llamar nacionalidad, se llame nacionalidad, y que Euzkadi se llame nación.”

Dentro de la polisemia reinante, consideraba que había “un término mucho más unívoco, que es el de «federal», el de «pacto federal».” No buscaban denominarse país, nación o pueblo, simplemente Aragón siendo suficiente para “comunidades verdaderamente identificadas, autoidentificadas, verdaderamente diferenciadas.” Ejemplificaba que Aragón siempre se había diferenciado “por su historia, por su derecho, por sus costumbres”, siendo un reino hasta entrado el siglo XVIII, cuando se les empezó a quitar sus fueros, y por ello abogaba por la anulación de cualquier diferencia entre autonomías.

Terminó su intervención criticando al nacionalismo considerando que quizás, el hecho de llamarse nacionalidades derivaba más bien -y si no fuera por la inclusión de Galicia- de “la existencia de unas regiones más pobres y unos territorios más ricos”. Por esto se negaba radicalmente a que existiese cualquier diferencia entre autonomías ya que consideraban que el enriquecimiento de ciertos territorios se hacía a costa de otros

territorios de los que “han ido saliendo los recursos naturales, han ido saliendo los hombres y se ha ido deteriorando el territorio.”¹³² Por esto exigía que la autonomía fuera revisada en el texto constitucional y que reservarían la defensa de sus ideas en los debates sobre las enmiendas.

Debido a la celebración a la tarde de esta sesión y por falta de tiempo, se aplazaron las dos intervenciones que quedaban a la sesión del día 9, en la que, tras la intervención de Hipólito Gómez de las Rocas, en representación de la Candidatura Independiente aragonesa de Centro y de Landelino Lavilla, como ministro de justicia, se dio paso a los turnos en contra.

En su intervención, Gómez de las Rocas comenzó agradeciendo a los diputados haber propiciado una interpretación del reglamento que le permitía hablar, al igual que sus otros dos compañeros diputados, ya que en un principio solo intervendrían los miembros de la comisión en la misma. Celebraba que hubiese intervenido Emilio Gastón, siendo los dos representantes de partidos aragoneses y que permitía la participación de dos partidos regionalistas pudiendo aportar algo “al equilibrio que quizá falte en el abordaje constitucional de los problemas autonomistas.” Se mostraba favorable al anteproyecto presentado y adelantaba el apoyo posterior al mismo, aunque recalca que debía hacerse un debate real, y no una mera sucesión de monólogos en comisión para poder llegar a un consenso y con él lograr una Constitución “válida para todos, asumible por todos.”

Tras esto explicaba los puntos con los que menos de acuerdo estaba del anteproyecto, que se reducían a tres. En primer lugar “el núcleo esencial de las instituciones y signos políticos apartidistas y, por tanto, comunes”. En segundo lugar, el tema educativo y, en tercer lugar,

“el tratamiento de la cuestión autonómica, que, si es también preocupación general, lo debe ser, muy específicamente, de una formación política que se adjetiva de regionalista y siente el temor de las pretericiones, temor no exento, por cierto, de razón.”

En este sentido, consideraba que todas las regiones eran conscientes de que la autonomía representaba poder político y no querían, por tanto, renunciar a ella. Aunque era consciente también de que el sentimiento autonomista o regionalista era desigual según territorios, lo describía como “algo más que un sentimiento, que sobrepasa el campo de lo sensible para convertirse políticamente en una radical exigencia que todas las regiones tienen derecho a recabar en esta nueva redistribución de poderes públicos y de recursos económicos”. Describía lo sensible como la búsqueda de identidad y que lo realmente importante, lo racional, era el reparto de poderes. Frente a los discursos más esencialistas antes vistos considerando la nación, las nacionalidades como sentimientos innatos, este diputado tenía muy claro que no era esta su preocupación, sino que lo que no quería era

¹³² Todas las intervenciones de Emilio Gastón en: sesión núm. 2, Comisión Congreso...pp. 2088 a 2092. Con comillas en el original.

que, por el prevalecimiento de ese sentimiento de otros territorios, el suyo pudiera optar a menor poder político. En este sentido,

“si se intentara plantear el tema autonómico como una especie de reparación histórica, creo que no se llegaría a conclusiones distintas. No encontraremos región que se sienta opresora y no oprimida por el centralismo. A la misma Castilla, ¿le fue bien en su teórico papel de opresor, de región teóricamente dominante?”.

En consecuencia, criticaba el centralismo, pero consideraba que

“cualesquiera que hayan sido los errores que el centralismo haya cometido no debe hacerse responsable de ellos a regiones que en absoluto fueron favorecidas por dicho centralismo, por lo que no sería tolerable que se vieran omitidas o preteridas a través de un tratamiento desigual del problema regionalista, que se pretendiera desde la Constitución.”

Al igual que su compañero aragonés, veía en la diferenciación entre autonomías una posible consecuencia de insolidaridad y diferencia de privilegios entre los territorios. Por esto, y declarándose regionalista, defendía totalmente la autonomía generalizada para todo el territorio. En su caso no apoyaba la palabra nacionalidades, sino región entendiendo que “cada región, debe recabar de la nación entera el reconocimiento de su personalidad” y por esto “la cuestión autonómica es una cuestión nacional, no privativa de tal o cual territorio” y para no caer de nuevo en el centralismo, con un Estado asfixiado por exceso de competencias, era “necesario escalonar el ejercicio del poder a nivel territorial en toda España”, lo que permitiría el fortalecimiento de la democracia. Consideraba, además que todos los territorios debían poder acceder al mismo grado de autonomía, aunque posteriormente no hicieran todos el mismo uso de ella, y en consecuencia, debía ser una “autonomía graduable, no discriminatoria.” Criticaba, que

“el Gobierno ha administrado estas casi ingravidas preautonomías como si fueran queso en porciones a repartir entre un grupo de chiquillos. Quizá todos tengamos alguna culpa-: la autonomía no puede ser un obstáculo más entre el poder y el pueblo, ni una superestructura política carente de base administrativa firme”,

por lo que reclamaba esta administración fuerte (es decir, competencias) ya que no se podía “empezar el negocio de la autonomía por el escaparate.”

En esta línea argumental también se refería al respeto y protección del patrimonio cultural de las regiones (empezando por las lenguas) y que debía asegurarse una aplicación real de la misma, aunque reclamaba, y aquí se marcaba la diferencia entre este discurso regionalista y el nacionalista, que debía hacerse

“sin representar el deterioro o abandono del idioma común ni de su inigualable acervo cultural, que, dentro de la diversidad nacional, significa el de mayor tradición histórica, el de mayor relevancia universal y, en fin, el vehículo habitual de comunicación entre todos los españoles.”

Es decir que, dentro de la conjugación de los hechos diferenciales, no querían que estos se pusieran por encima del conjunto nacional, y por ello

“la búsqueda de la propia identidad, la «autoidentificación», debemos procurarla sin autodestrucción de otros valores propios, ni utópicas pretensiones de autosuficiencia. No hagamos unas autonomías intimistas, sino de categoría universal”,

abogando por la generalización de la autonomía a todo el Estado. En la línea argumental de Gastón Sanz, consideraba que la diferenciación de autonomías no podía traducirse en una lucha entre comunidades ricas y comunidades pobres, teniendo mayores privilegios a través de la autonomía las primeras, que las identificaría con aquellas que podían enmarcarse como nacionalidad.

Por esto se oponía a que hubiese una distinción entre nacionalidades y regiones ya que

“no sabemos, en definitiva, si estamos ante una pura cuestión semántica, si sembraremos una semilla de federalismo parcial que haría de España con el tiempo una rara especie política (en parte centralizada, en parte regionalizada y en parte federada) o, en fin, si lo que vamos a cultivar es una “lege privata”, un privilegio, de destinatarios inicialmente desconocidos.”

Establecer una solidaridad interregional a través de una generalización de la autonomía era en lo que consistía “preocuparse por la unidad de España”, considerándola como el “resultado de mil años de sufragio cotidiano dentro de esa unidad o reconquistándola.” Entendía cierta la diferencia que existía entre regiones, pero no creía que unas diferencias tuvieran que pesar más que otras, ni que las mismas pesasen más que lo que se tenía en común. En sus palabras finales se vislumbraba esa consideración esencialista, de kulturenation al definir España como “una herencia indivisible” dentro de la cual se pueden restaurar las regiones “sin destruir la nación.”¹³³

En representación del Gobierno intervino Landelino Lavilla, ministro de Justicia. Comenzó declarando que la convivencia en España nunca había sido fácil y que saber esto “desde la reflexión y la voluntad de convivir es la condición inexcusable para afrontar ese problema básico de nuestra comunidad nacional”. Tras las intervenciones escuchadas

¹³³ Todas las intervenciones de Gómez de las Rocas en *Ibid.*, pp. 2094-2098. Con comillas en el original.

en las anteriores sesiones, deducía que había tres puntos claves que definían el momento presente. En primer lugar, existía la voluntad social de convivir pacíficamente y en libertad, que se conjugaba con la voluntad política de establecer la base para ello. Dicha base sería la de la democracia occidental, y se estaba logrando superar el pasado. Sin embargo, lanzaba sutilmente una crítica al búnker franquista remarcando que “los que se anclaron en el pasado, marcados por la intensidad de un momento histórico, nunca han podido descubrir el rumbo para un futuro mejor.”

Aludía a la Ley de Reforma Política como el primer paso para lograr llegar a esta convivencia en paz social, y que estos debates personificaban el avance hacia el asentamiento de una democracia y de una Constitución, que, a diferencia de otros periodos políticos, lograra perdurar en el tiempo y no fuera el resultado de la imposición de una opción política sobre otra. Insistía en su perspectiva institucional del gobierno, que no debía relacionarse con su poder político, defendiendo que el consenso había sido gracias a que se había partido

“mayoritaria y significativamente de la identidad nacional española y no se ha discutido la necesidad de un régimen de autonomías que revierta el proceso centralizador y en el que encuentren encaje las diversas personalidades históricas, decantadas a partir de la voluntad de unos pueblos de vivir juntos sin mengua de su propia identidad; nadie ha polemizado y todos han respaldado la necesidad de operar sobre el esquema de un Estado de Derecho, y al menos una amplia mayoría coincide en la positiva valoración de la función central que corresponde a la Monarquía en el equilibrio constitucional por establecer.”

Es decir que establecía que no había habido tanta polémica con la necesidad de un proceso autonómico, cosa que era verdad, aunque obviaba que lo que centraba el debate era en su generalización o no, y en qué suponía la autonomía.

El único punto en el que consideraba que la mayoría no había sido tan amplia había sido en la cuestión de la forma de Estado. Continuaba haciendo unas consideraciones desde el punto de vista institucional de estas cuestiones, centrándonos en la que hizo de la autonomía, siendo la más relevante para esta investigación. Partía de la afirmación de que no cabía cuestionar “la identidad nacional española, ni regatear el reconocimiento de un régimen de autonomías.” El Gobierno entendía el proceso autonómico como la vía para dar solución a dos problemas de distinta naturaleza y dimensión.

“De una parte el respeto, el reconocimiento y hasta la proclamación de la identidad singular de pueblos que integran España; de otra parte, la regresión del Estado centralista en el que se ha producido una concentración de competencias que pugna, no ya o no sólo, con la conveniencia política, sino con la necesaria eficiencia y racionalidad en la organización y actuación del Estado.”

Defendía, entonces, la necesidad de “armonizar la unidad y la diversidad” y no solo en palabras (que en la Constitución se hacía de manera explícita) sino en hechos para evitar una confrontación entre Estado y entes, aceptando “una organización del Estado en la que hay entes autónomos.” Es de recalcar como obvia referirse a nacionalidades o regiones, y opta por entes, concepto filosófico. Sobre las alusiones al recorte de la autonomía en el informe al anteproyecto consideraba que no impedía, sino que fortalecía “la articulación de las autonomías sobre la base de competencias originarias y propias de los entes autónomos, y no meramente transferidas o cedidas por el Estado”.

Este punto es interesante ya que reconocía la preexistencia de estos entes, conjugando en su discurso esos dos conceptos, en principio antagónicos, sobre la base de una interpretación de los entes como naciones culturales sin derecho a formarse como Estado, y la Nación española como cuna de dichos entes. Asimismo, aludía directamente al artículo 2 y ahondaba en esta visión al considerar que

“la utilización del término nacionalidades que, desde el punto de vista del Gobierno y de la responsabilidad que supone en una visión dinámica de la historia y de la política sólo es aceptable como expresión de identidades históricas y culturales que, para hacer auténticamente viable la organización racional del Estado, han de ser reconocidas y respetadas incluso en la propia dimensión política que les corresponde, en la fecunda y superior unidad de España.”

Criticaba las alusiones que se habían hecho por la reiteración a la unidad, en cuanto a que no podía resultar simplemente de una norma, sino que había “de acuñarse, sostenerse y mantenerse día a día por el respeto y entendimiento entre los pueblos españoles”. En este sentido, y aunque no defendía el positivismo jurídico, no coincidía con esta argumentación ya que consideraba que está inclusión constataba

“realidades metajurídicas (como es la usual descripción del territorio), o que expresan la voluntad política presupuesta del sujeto constituyente, o las raíces, filosóficas, políticas o incluso trascendentes desde las que se produce el acto de constituir.”

Por lo que, en realidad, la unidad de España no descansaba simplemente en una norma positiva, sino que era

“la afirmación más solemne de la voluntad de los pueblos de España de vivir juntos y la expresión subsiguiente de que en la Nación española que

aquellos pueblos integran se otorga la Constitución a partir de su propia entidad una e indivisible.”¹³⁴

Es decir, que la nación española era solo una, preexistente, y que otorgaba esa voluntad a los pueblos de vivir juntos a través de la Constitución. Finalizaba su intervención considerando el tema de la Monarquía, y argumentando el porqué era la mejor opción para el Estado a construir.

Llegados a este punto, y tras ver este acercamiento a las líneas de defensa y argumento de los diferentes partidos, recapitularemos los términos debatidos en relación con el artículo segundo, así como las diversas posiciones que los diputados propugnaron a través de sus intervenciones, agrupándolas según ideología y similitud de discurso.

3.3.4 Posturas a lo largo del debate. La aprobación de los artículos 1º y 2º

En el artículo segundo finalmente aprobado, vemos la combinación de dos principios, a priori antagónicos. Lo primero que se destila de la redacción final es la diferenciación entre nacionalidades y regiones, que, aunque objeto de grandes polémicas, sobre todo por la inclusión de la palabra nacionalidades, al final no supuso ninguna diferencia jurídica en el resto de la Constitución. De hecho, se decidió (aunque tampoco fue fácil ponerle nombre) hablar de Comunidades Autónomas, perdiéndose esta mención a las nacionalidades y regiones.

No obstante, la introducción de este término y del concepto de la autonomía eran una necesidad. Asimismo, se convirtió también para ciertos sectores en una necesidad la alusión reiterada a la unidad, como por ejemplo para el Gobierno, ejemplificado en la intervención anteriormente analizada. Los dos puntos claves sobre los que pivotaron los debates y sustentarían las diferentes posturas serían el término de nacionalidades y las alusiones a la unidad e invisibilidad. El debate se centró también en fijar la interpretación dada al concepto de nación y de nacionalidades, considerando que las segundas no podrían nunca ser sujetos soberanos, lo cual se reafirmaba además con las reiteradas alusiones mencionadas.

Entre las distintas visiones, se reflejaban

“principalmente, la contraposición entre aquellos que sustentaban un discurso nacionalista español similar al de Alianza Popular, afirmando la identidad de España como nación, rechazando la existencia de distintas nacionalidades en su seno y postulando una mera descentralización administrativa del Estado, frente a quienes apoyaban el discurso del partido del gobierno Unión de Centro Democrático y defendían soluciones de consenso y compromisos entre las fuerzas políticas que pudieran satisfacer a los sectores que demandaban el reconocimiento de

¹³⁴ Todas las citas de Landelino Lavilla en : *Ibid.*, p. 2098.

identidades peculiares en determinadas zonas del país y la descentralización del estado sin poner en cuestión la idea de nación española.”¹³⁵

Sin embargo, y dentro de esta visión había también distintas interpretaciones de lo que suponía la autonomía y hasta dónde debía llegar este reconocimiento de las identidades. Asimismo, dentro de la propia UCD existían posturas tanto asimilables a AP como a la izquierda.

La izquierda encarnada por el Partido Comunista y el PSOE, y un sector de UCD, defendió la inclusión del término nacionalidades y la consideración plurinacional de España como forma de compaginar la unidad de España con la existencia de otras entidades nacionales. Esta concepción era también defendida ampliamente por los nacionalistas catalanes y vascos, aunque luego tendrán diferentes posiciones en relación a cómo defender este derecho, siendo los catalanes mucho más moderados, manejando el PNV un lenguaje diferente. Habría que señalar que el término nacionalidades era fundamental para los nacionalistas catalanes, así como el reconocimiento de la personalidad nacional de Cataluña, lo que en definitiva significaba el reconocimiento de la singularidad catalana (y vasca, y tal vez gallega) y su distinción de las regiones sin afirmación de identidad nacional y sin una larga trayectoria histórica de reivindicación de autogobierno. Sin embargo, para los nacionalistas vascos el término no fue inicialmente relevante al tratarse de un concepto ajeno a su lenguaje político que tenía en el *pueblo vasco* y en sus *derechos históricos* los referentes fundamentales.

El PNV, por cuestiones de estrategia y negociación, buscando el reconocimiento de los derechos históricos, se sumó a la visión de parte de UCD y de la izquierda. En efecto, al PNV no le importaba tanto esta terminología, sino que su interés y lenguaje se centraba en los fueros, la recuperación de los mismos y la reivindicación de las provincias como territorios forales, plasmado con la disposición adicional primera. Su argumentación no se basaba en las nacionalidades, o en el sujeto soberano de la nación española, sino que eran los derechos históricos la clave para sus aspiraciones (y base para su razonamiento que les permitirá intentar desmarcarse de esa nación y ese sujeto soberano).

El cuestionamiento de la nación española se reducía a ERC y EE, único partido que sí reclamaba la independencia a través del derecho de autodeterminación.¹³⁶ Profundizaremos a continuación todas estas visiones a través de las diferentes intervenciones en Comisión, Congreso y Senado. En este apartado optamos por juntar

¹³⁵ David SÁNCHEZ: << Los senadores reales...>> p.25.

¹³⁶ A pesar de que durante el debate constitucional la defensa del derecho a la autodeterminación fue descartada por la mayoría de los partidos, cabe recordar que, en los años anteriores, tanto el PSOE como el PCE, en sus posturas programáticas defendían el mencionado derecho, caracterizándolo el PSOE en su congreso de octubre 1974 como “solución definitiva del problema de las nacionalidades”. P.S.O.E: “Resolución sobre nacionalidades y regiones”, *El Socialista*, Segunda quincena de octubre de 1974, p.6.

todos estos debates ya que el artículo sufriría en Comisión simplemente cambios a nivel sintáctico, manteniéndose igual a lo largo de todo el debate.

Analizaremos, en primer lugar, aquellas interpretaciones de los términos de nación y nacionalidad como sinónimos, y las consecuencias de ello. Será muy ilustrativo comprobar cómo para la derecha la consecuencia de esta sinonimia no llevaba más que a confusión, mientras que para la izquierda abertzale sería justamente el principal argumento para defender el derecho de autodeterminación.

En segundo lugar, analizaremos aquellas posturas que consideraban que el origen del problema de la cuestión nacional era el centralismo empezando desde la Constitución de Cádiz y exacerbado por el Franquismo, por lo que la descentralización y la incorporación de la palabra nacionalidades eran la solución a un conflicto histórico, siendo una necesidad incuestionable desde el inicio de la Transición.

En tercer y último lugar, nos centraremos en la interpretación teórica que finalmente sería la aceptada, en cuanto a qué era una nación y qué una nacionalidad.

La derecha tradicional, encarnada por AP cuestionaba la inclusión de la palabra nacionalidades ya que suponía una amenaza a la unidad de la patria si se derivaba de su significado la posibilidad de plantear el derecho a la autodeterminación. Aunque alababan la introducción de alusiones directas a la existencia de la Nación española, como patria común e indivisible, no lo consideraban suficiente y pugnaban por la eliminación de la referencia a las nacionalidades. UCD se mantenía ambiguo en esta cuestión, ambigüedad explicada por la amalgama de partidos que conformaban esta agrupación política, y la difícil puesta en común de los diversos postulados que en sus líneas se perfilaban. En efecto, teniendo en cuenta la mezcla de pensamientos y tendencias que albergaba, había diferentes interpretaciones que podían coincidir tanto con la derecha como con la izquierda. Veremos en este primer apartado todas estas posturas que encajaban con la interpretación tradicional de la derecha.

Es importante recordar aquí la tradición de la que provenía su discurso. Vinculaban la idea de España más que con una nación, en principio, con una manera de entender su identidad: religiosa, política, militar, imperial, monárquica. Sin embargo, el contexto estaba ya muy alejado del enfrentamiento radical entre esas dos Españas, y la derecha no hacía ahora (como sí hizo en 1936) *casus belli* de la manera de entender España. En este nuevo contexto, esa derecha que surge firme en la idea de exclusividad de identidad nacional española y diversidad de folclore, aceptaba un régimen descentralizado, pero nada que pudiera entenderse como un régimen federalizante. Los escasos núcleos más arraigados a la idea franquista de España y centralista estaban bastante desacreditados en estos momentos, como podremos ver en profundidad en el siguiente apartado sobre la organización territorial del Estado.

En este sector se enmarcaba quienes consideraban los términos de nación y nacionalidad como sinónimos, y, en consecuencia

“dándoles un contenido político consistente en su relación directa con la formación de estados y afirmando la contradicción que suponía el reconocimiento simultáneo de distintas “nacionalidades” en la Constitución.”¹³⁷

No solo lo hacía AP, sino que parte de UCD, lo interpretaba en el mismo sentido. En su declaración en Cortes, Fraga que, como hemos visto comenzaba con un repaso, en clave esencialista, de la historia de España, consideraba que “no es el momento de volver sobre el hecho indiscutible de que nación y nacionalidad es lo mismo”¹³⁸, en la misma línea se expresaban los diputados de este grupo, estableciendo que “gramaticalmente resulta que son dos conceptos o ideas idénticas”, “o nacionalidad es equivalente a nación, en algunas terminologías concretas, o nacionalidad es algo que se deriva de la preexistencia de una nación.”¹³⁹

Alberto Jarabo, parlamentario de UCD, consideraba también que los conceptos nación y nacionalidad eran absolutamente idénticos y que, a lo largo de más de un siglo, así lo habían considerado los especialistas en estos temas de Derecho constitucional o político, sobre teoría del Estado, tales como Fichte, Hegel, etc.¹⁴⁰ También una parte del Grupo Mixto compartía esta visión, como mencionaba Hipólito Gómez de las Rocas del Partido Aragonés (PAR) “Contra el centralismo estamos todos, pero España y el centralismo no son la misma cosa. Sin embargo, *nacionalidad* y *nación* sí lo son”. Silva Muñoz de AP decía

“Podríamos definir perfectamente el concepto de *nación* del modo siguiente: una nación es una comunidad de sentimiento que se manifiesta de modo adecuado en un Estado propio; en consecuencia, una nación es una comunidad que normalmente tiende a producir un Estado propio. En virtud del principio de las nacionalidades, toda nación tiene derecho a convertirse en Estado.”¹⁴¹

Es justamente sobre esta argumentación en la que se basaría la extrema izquierda nacionalista para reivindicar el derecho de autodeterminación. Todas estas visiones defendidas en el Congreso se repitieron en el Senado. Asimismo, el senador por AP Cacharro Pardo, consideraba que “nacionalidad y nación vienen a significar lo mismo en

¹³⁷ David, SANCHEZ: << Los senadores reales...>>p.27.

¹³⁸ Sesión núm.1 Comisión Congreso... p. 2044.

¹³⁹ Sesión núm. 5, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 66, 12 mayo 1978, pp. 2259-2326, esp.pp.2278. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_066.PDF).

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 2283.

¹⁴¹ Sesión núm. 32, Pleno del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 103, 4 julio 1978, pp. 3753-3796, esp.pp.3794. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_103.PDF) Lo que está en cursiva, con comillas en el original.

la práctica y así lo consideran muchos españoles.”¹⁴² Esta línea fue la defendida también por algunos senadores por designación real, como por ejemplo Gamboa que consideraba que “la nacionalidad es la cualidad de pertenencia de cada individuo a una determinada nación; por tanto, el término nacionalidad nos lleva, necesariamente, al concepto de nación.”¹⁴³ En consecuencia, todos ellos pidieron la sustitución de la palabra nacionalidades por regiones, comunidades e incluso países.

Por esta sinonimia, los que defendían esta concepción lo juzgaron como un término “lento de riesgos”, considerando que “no puede aceptarse más que una *nación*, España, ni más que una *nacionalidad*, la española.”¹⁴⁴ Este argumento esgrimido por Fraga y reformulado de diferentes maneras, era muy usual, alegándose también que al no encontrarse precedentes de su uso en el pasado constitucional español no existía una definición clara de lo que debería entenderse como nacionalidad. Por eso, tal y como defendía Carro Martínez, de AP, “lo bueno sería, sí, innovar todo lo que sea preciso, pero evidentemente innovar con claridad y sin tener que interpretar.”¹⁴⁵

En este sentido se expresaba Licinio de la Fuente al declarar que “España es una de las naciones más antiguas del mundo” y que la palabra nacionalidades “oscurece este sentido de unidad nacional de España”, además de ser un invento que “introduce, primero de todo, una profunda confusión y contradicción en los propios términos del precepto.”¹⁴⁶ Esta formación consideraba el concepto de nación como absoluto, absorbente y unitario, sin concesión alguna a cualquier idea que pudiera ir en contra de esto.

Se insistía en numerosas ocasiones en que España era un “Estado nacional desde hace casi cinco siglos.”¹⁴⁷ Marcial Gamboa, senador por designación real, también consideraba el término nacionalidades “una expresión ambigua, que carece de sustantividad propia”¹⁴⁸, al igual que Ollero Gómez, también senador por designación real veía que “la palabra *nacionalidades*, en el sentido que se le atribuye en este artículo, presenta grave ambigüedad.”¹⁴⁹ El senador Zarazaga Burrillo, del Partido Aragonés consideraba que

“el concepto de nacionalidades es equívoco y carece de precedentes en nuestro ordenamiento constitucional (...) No se ha utilizado, no existe

¹⁴² Sesión núm. 2, Comisión de Constitución, Diario de Sesiones del Senado, núm. 40, 19 agosto 1978, pp. 1599-1644, esp.pp.1615. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_040.PDF)

¹⁴³ *Ibid.*, p. 1614.

¹⁴⁴ Sesión núm. 43, Pleno del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 116, 21 julio 1978, pp. 4538-4609, esp.pp.4599. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_116.PDF) Lo que está en cursiva, con comillas en el original.

¹⁴⁵ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p. 2278.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 2270.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 2279. Carro Martínez (AP).

¹⁴⁸ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p.1614.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 1627. Lo que está en cursiva, con comillas en el original.

precedente en nuestras Constituciones y no añade matiz alguno que pudiera atribuirse a la voz región.”¹⁵⁰

El senador por designación real, Julián Marías (que recordemos escribió varios artículos sobre este tema) decía también que era grave

“la ambigüedad del concepto de nacionalidad usado en el sentido de una nación subordinada o subnación o parte de nación, sentido que es enteramente ajeno al uso general de la lengua, y que, sobre todo, es ajeno a la práctica jurídica nacional e internacional.”¹⁵¹

Lo cual no era cierto, porque desde la I Guerra Mundial el término nacionalidad adquirió un valor en el derecho internacional que no solo hacía referencia al Estado-nación, sino que precisamente se comenzó a usar para designar a comunidades no estatales con características e identificación propias.

Argumentando esta ambigüedad y los equívocos a los que podría llevar la inclusión de las nacionalidades, senadores como Juan de Arespachaga, también por designación real y posteriormente senador por AP, defendería que “expliquen cuál es la razón y el alcance por el que el término *nacionalidades* se mantiene en el artículo.” Consideraba que era mejor la introducción de comunidades y que las definiciones e interpretaciones de nacionalidad dadas “resultan, o malévolas, por ocultar lo que dicen, o inútiles, por no decir lo que ocultan.”¹⁵²

El expresidente de las Cortes y ahora senador por designación real, Torcuato Fernández de Miranda también veía como una introducción de una confusión las nacionalidades y lo consideraba como “un juego peligroso de ocultar intenciones y confusismos.” Resaltaba que era

“curioso que los dos grandes grupos de las enmiendas de signo contrario acepten el mismo concepto de *nacionalidad* para afirmarlos unos con mayor entusiasmo y rechazarlos otros de modo rotundo”,

Afirmaba acertadamente que

“unos afirman la pluralidad de naciones; otros afirman la unidad de la nación española y, por tanto, unos la afirman y otros la niegan; pero el

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 1626.

¹⁵¹ Sesión núm. 32, Pleno del Senado, Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25 septiembre 1978, pp. 2861-2914, esp. pp.2911. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_058.PDF)

¹⁵² Sesión núm. 2, Comisión Senado...p.1604. Lo que está en cursiva, con comillas en el original.

concepto es el mismo. Nacionalidad hace referencia al principio de soberanía, se plantea en términos de soberanía.”¹⁵³

Por esto exigía a UCD que explicase qué otra significación podía tener la palabra nacionalidad, teniendo en cuenta que enmendantes de tan dispar signo estaban de acuerdo en su interpretación, claro que unos eran para afirmarla, y otros para negarla. Como hemos apuntado con estas visiones, dentro de UCD había una profunda discrepancia, ya que otro sector del partido defendía totalmente esta diferenciación y no la consideraba como equívoca ni ambigua, ni por supuesto malévola o que ocultara otras intenciones.¹⁵⁴

Esta interpretación, no exenta de críticas, venía siendo defendida tanto por parte de UCD como del PSOE desde las sesiones en el Congreso. Asimismo, no sólo consideraban la nación española como preexistente, sino también las nacionalidades, pero argumentando que estas segundas no tendrían derecho a ser Estados, basándose en la teoría de Meinecke. Podríamos estar de acuerdo con Bastida en su consideración de que se trataba de una tergiversación de la teoría de este autor. En efecto, Meinecke consideraba que justamente esta historia, este estrato cultural es el que hacía merecedor a una nación de convertirse en Estado, siendo, para él, una mejor opción que los Estados basados en un pacto social. Sin embargo, independientemente de esto, también consideramos que siendo toda nación un constructo, la importancia recae en las interpretaciones que se dan a la misma en el momento de construcción del Estado, por lo que siendo mayoría quien consideraba que, aunque preexistentes, estas nacionalidades no tenían derecho a constituirse como Estado por no ser sujetos soberanos, se trata de una interpretación lícita y legítima que defendía una mayoría.

En este sentido, considero que la teoría de Bastida se queda justamente en eso, en teoría política, y tiene poca unión con la realidad vivida. Además, a esta interpretación se le sumaría, y esto, a mi juicio es más relevante para saber el alcance mismo de esos territorios, la interpretación de la autonomía que de este artículo se derivaba. Asimismo, la derecha consideraba que la autonomía debía ser mera descentralización, y la izquierda que tendría que ir más allá, ser algo más. Aquí se encontraría la controversia sobre el establecimiento de un Estado federal. Profundizaremos esta visión e interpretación sobre nación y nacionalidades tras analizar cómo, de la consideración de nación y nacionalidad como sinónimos se derivaba el derecho de autodeterminación, oponiéndose justamente por eso AP, defendiéndolo EE.

Al interpretar nación y nacionalidad como sinónimos, toda nación tiende a querer ser soberana, por lo que, de reconocerse en la Constitución, se llegaría a posibilitar la defensa

¹⁵³ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p. 1604. Lo que está en cursiva, con comillas en el original.

¹⁵⁴ Respecto a las divergencias en el seno de UCD en relación con la cuestión nacional, profundizaremos en los diferentes sectores en el capítulo dedicado a la Disposición Adicional. Recordar aquí que la divergencia más acusada se daba entre Herrero de Miñón y Abril Martorell. Entre los que se enmarcaban más en el pensamiento del primero, encontramos a Jesús Viana, Antonio Fontán, José Meilán Gil, entre otros. Entre los que se situaban más cerca de la idea del segundo, estaban Gabriel Cisneros, Óscar Alzaga, entre otros.

del derecho de autodeterminación. Basándose así en el mismo argumento que la extrema izquierda, AP, en palabras de Carro Martínez, consideraba que

“de algún modo, las posiciones del señor Letamendia y del señor Barrera, que, por supuesto, no compartimos de ninguna manera, son congruentes, y cuando ellos afirman que Cataluña es una nación y que Euzkadi es una nación, entonces dicen que España es un Estado.”

De ahí obtenía una conclusión similar a la de aquellos diputados nacionalistas:

“la consecuencia que se deriva del reconocimiento de una nación es el principio de autodeterminación, el principio de autogobierno y el principio de una organización política propia. (...) Un pueblo que se siente y que quiere ser una nación, lo que está pidiendo sustancialmente es una soberanía propia, un Estado propio y un gobierno propio, con lo cual es lógico que, desde este punto de vista voluntarista, la nación que tiene esta voluntad de ser nación repudie todo dominio exterior y que no provenga de su propia autonomía. Aquí llega el principio de las nacionalidades en cuanto que cada nación exige, desde su punto de vista político, una propia soberanía.”¹⁵⁵

Coincidió aquí también parte de UCD con AP al considerar también este último, representado aquí por Alberto Jarabo, que “toda nación, toda nacionalidad, puesto que los términos son idénticos, está obligada inexorablemente a buscar su constitución en Estado soberano.”¹⁵⁶ Asimismo, en clave esencialista, AP consideraba que

“el concepto de nación no se puede acuñar a voluntad; no basta una particularidad lingüística, étnica o administrativa; sólo la suma de un gran territorio compacto, de tradición cultural común y con proyección universal; una viabilidad económica; una organización política global, probada por siglos de Historia, sólo eso constituye una nación.”¹⁵⁷

¹⁵⁵ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p.2279.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 2283.

¹⁵⁷ Sesión núm.1 Comisión Congreso... p.2044. Es destacable que la frase “el concepto de nación no se puede acuñar a voluntad” fuese pronunciada también por Peces-Barba en la sesión del 9 de mayo. Aludía entonces a que “no es algo que sea una reflexión, porque si fuera una reflexión o una finalidad a cumplir estaríamos en el ámbito de las sociedades que, desde Tönnies (sic), se han distinguido perfectamente de las comunidades” y remarcaba que dichas comunidades “se crean por el transcurso del tiempo, por la realización de una serie de creencias comunes” y, por lo tanto, “independientemente de nuestra voluntad”. El sociólogo al que se refiere Peces Barba era Ferdinand Tönnies, que a finales del XIX desarrolló una teoría sobre la diferencia entre comunidad y sociedad civil ((Gemeinschaft und Gesellschaft), lo que refuerza el argumentario que venimos defendiendo sobre cómo unos usaban los argumentos de otros para fines diferentes. Cita Peces Barba: Sesión núm. 3, Comisión Congreso...p.2017.

El Senador de AP Cacharro se pronunciaba igual, considerando que “toda nacionalidad o nación aspira lógicamente, a establecer su propio Estado; aspira a la autodeterminación, a la independencia, a la afirmación de su propia soberanía.” Se repetía este temor a la aceptación de nacionalidades

“porque atentaría contra la unidad de España, dejando la puerta abierta a la desintegración nacional, como ya se apunta por algunos, a través de las reivindicaciones del llamado derecho de autodeterminación y secesión para las supuestas naciones o nacionalidades que integran España.”¹⁵⁸

Consideraban que el reconocer la autonomía de las nacionalidades, llevaría a la punta de lanza que permitiría desintegrar el Estado. En consecuencia, se iba a poder derivar de esta terminología una disgregación, considerando Alberto Jarabo (AP)

“que *nacionalidades*, es indudable que se abre una posibilidad, al menos en el terreno de la dialéctica de las ideas, que no forzosamente -añade- está en la fatalidad histórica, de que se cree un Estado de nacionalidades, que en una fase posterior y en su disgregación se transforme en varios estados nacionales.”¹⁵⁹

En definitiva, todas estas visiones se reducían, como declaraba Hipólito Gómez de las Rocas a que

“la nacionalidad siempre será un principio en contradicción con el de nación. Cada nacionalidad tenderá, y así se ha dicho ya en esta Cámara, a la consecución del propio Estado; en otras palabras, a la separación progresiva hasta alcanzar lo que es aspiración natural de toda nacionalidad: una unidad política soberana.”¹⁶⁰

Justamente con esta misma visión, pero con otra nación en la cabeza, EE defendió la inclusión de la palabra nacionalidades, e incluso su sustitución por naciones para legitimar el derecho de autodeterminación.¹⁶¹ Letamendia consideraba que “la nacionalidad vasca se ha convertido en nación” ya que “una nacionalidad se convierte en nación cuando se alza sobre ella un proyecto político”, y como en Euskadi existía ese proyecto (que era minoritario ciertamente en ese momento -basta contar diputados- pero

¹⁵⁸ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p.1614.

¹⁵⁹ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p.2284. Lo que está en cursiva, con comillas en el original.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p.2287.

¹⁶¹ Voto particular nº16 (enmienda 290) de Juan María Bandrés al dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 157, 6 octubre 1978, pp. 3449-3527, esp.pp.3451. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_157.PDF)

que se convertiría en mayoritario en cuestión de un par de años), tenía derecho a ser una nación soberana. Curiosamente consideraba que

“el nacionalismo en sí es neutro. Su carácter progresista o reaccionario depende de qué clase social lo encabece y qué proyecto político se proponga”.

En consecuencia, el nacionalismo alemán de Hitler o de Franco eran los malos ya que iban en contra de la clase obrera, pero nacionalismos como el vietnamita o cubano eran progresistas porque era una “alianza de todas las capas populares contra las potencias coloniales”. En este sentido, entendía el nacionalismo vasco al que la izquierda vasca aspiraba como progresista.

Criticaba la evolución (a su juicio incoherente) tanto del PSOE como del PCE en relación con el derecho de autodeterminación, y abogaba por la capacidad de independencia ya que consideraba que

“el derecho de autodeterminación es claro; consiste en dos alternativas, y esas alternativas son: la de seguir formando parte del Estado, o separarse pacíficamente de éste -insisto en el término de pacíficamente- y constituir un Estado independiente.”¹⁶²

En el Senado fue Juan María Bandrés fue el encargado de defenderlo, a través de la enmienda 290.¹⁶³

“El Estado español, guste o no guste, es un Estado plurinacional. En este sustento geográfico que es España coexisten comunidades nacionales y regionales diferenciadas entre sí por muchas razones, pero quizá también por un diferente grado de voluntad de autogobierno.”

Se basaba en esta diferencia de voluntad de autogobierno para defender el derecho de autodeterminación, que permitiría “acabar para siempre con este grave contencioso que enfrenta a unos contra otros”, siendo este grave contencioso la cuestión nacional. Asimismo, y apelando a la solidaridad entre territorios, consideraba que

“las naciones y las regiones que integran el Estado español tienen derecho a una autonomía, tienen derecho a un autogobierno amplio, al autogobierno que ellas exijan, al autogobierno que ellas puedan asumir. Y junto a esto, las naciones, las que han demostrado una voluntad de

¹⁶² Sesión núm.43, Pleno Congreso...p.4564.

¹⁶³ *La Constitución se fundamenta en la pluralidad del Estado español, la solidaridad entre los pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran y el derecho a la autodeterminación de estas últimas.* Voto particular nº16 (enmienda 290) de Juan María Bandrés...p.3451.

autogobierno más amplia, tienen el derecho a la autodeterminación, esa palabra que yo sé que a muchos pone los pelos de punta.”

Basaba este derecho en su interpretación esencialista de la historia considerando que los vascos

“tenemos un territorio que ocupamos desde tiempo inmemorial, que se hunde en los arcanos de la historia y de la prehistoria; que tenemos una lengua propia; que tenemos una cultura y unas costumbres peculiares distintas de las del entorno que nos rodea; que tenemos una tradición jurídica autónoma; que tenemos y hemos tenido instituciones políticas propias que nos han sido arrebatadas en época relativamente reciente.”

Argumentaba además que

“el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos no hace distinciones entre pueblos colonizados o no, en su artículo primero; la Carta del Argel o Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos, en su artículo quinto, no distingue entre pueblos colonizados o no, y declara imprescriptible e inalienable el derecho de autodeterminación para todos los pueblos del mundo, sin excluir a los pueblos, a las naciones del Estado español.”

En este sentido, afirmaba que “la existencia del pueblo vasco como tal conlleva el derecho de la autodeterminación”, y ahí lo que habría que debatir si realmente el pueblo vasco se basaba en esa existencia existencialista, valga la redundancia, era homogéneo, y se identificaba en su conjunto como pueblo diferenciado al español. Al igual que su compañero defendió que

“la autodeterminación no significa necesariamente secesión ni separatismo; la autodeterminación es un derecho a elegir el futuro político de un pueblo, a elegirlo por sí mismo, sin injerencias extrañas, e implica el derecho a permanecer unidos o a separarse -subrayo- pacíficamente por la voluntad mayoritaria y responsable del pueblo.”

Subrayaba la condición de pacíficamente, pero terminaba su intervención dirigiéndose directamente a los diputados dejando en sus manos

“el utilizar o no utilizar este instrumento, pero sobre vosotros también recaerá la responsabilidad de vuestra actitud; y, en todo caso, yo, lealmente, como siempre, tengo que deciros, y estoy obligado a deciros, que, para nosotros, la izquierda vasca, el derecho de autodeterminación es un derecho irrenunciable que, aparezca o no en la Constitución, es

inseparable de nuestra condición de comunidad nacional, al que no hemos renunciado ni vamos jamás a renunciar.”¹⁶⁴

El senador no aclaró qué entendía por las consecuencias de no atender lo que su grupo denominaba derecho de autodeterminación.

Aunque no se defendió en el Congreso, en el Senado, tanto Benet Morell del PSUC como Aguiriano Fornies del PSE, dieron su interpretación a esta autodeterminación, considerándola intrínseca al proceso de democratización que se estaba viviendo. En este sentido el primero consideraba que

“no es procedente la introducción del término *autodeterminación* en este texto constitucional, como no la es tampoco la introducción de términos de tipo federal o confederal. No obstante, sobre este término *autodeterminación* quisiera recordar que no es sinónimo de secesión.”

Asimismo, “el derecho a la autodeterminación puede ser utilizado por un pueblo votando a favor de un régimen autoritario, autonomista, federal, confederal o a favor de la secesión”¹⁶⁵ y en este sentido la votación a favor del Estado autonómico ya se consideraba como ese ejercicio de autodeterminación.

Con la misma argumentación se pronunciaba el senador Aguiriano Fornies al establecer que

“el 15 de junio el pueblo español eligió entre diversos Grupos políticos con sus ideologías perfectamente delimitadas. El pueblo vasco en particular eligió entre partidos que defendían el centralismo, el regionalismo, la autonomía y el separatismo, y el pueblo vasco, de alguna manera, se autodeterminó y todos conocemos los resultados. El año que viene habrá elecciones municipales y todo el mundo sabe que los socialistas queremos, porque el país las necesita, que también haya elecciones generales. De alguna manera, el pueblo vasco y todo el pueblo español podrán volver a autodeterminarse.”

Criticó duramente las palabras de EE argumentando que

“la autodeterminación está bien para las colonias oprimidas y explotadas por un ejército colonial, y nadie con dos dedos de frente puede afirmar que Euzkadi es una colonia; nadie puede decir, salvo desde posturas

¹⁶⁴ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p.1602.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 1635. Lo que está en cursiva entre comillas en el original.

demagógicas e irresponsables, que Euzkadi haya padecido durante cien años bajo la bota de Madrid.”

Asimismo, todos los “pueblos del Estado español, han sufrido y han estado oprimidos, no por Madrid, sino por la derecha reaccionaria y recalcitrante, cuyo mejor y más triste ejemplo han sido los últimos cuarenta años de dictadura franquista.”¹⁶⁶

En este sentido se expresaron varios diputados, al considerar que la opresión no era de España contra los pueblos, sino de la derecha y a través del centralismo, contra los hechos diferenciales. Aunque coincidían con AP en describir que preexistía la “Nación española, forjada a lo largo de siglos”, el matiz de parte de UCD (aquí representado por Arias Salgado) que coincidía con la izquierda, estaba en que tenía “una perdurable y manifiesta diversidad interna que está en el origen de su propia unidad política.”¹⁶⁷ Era justamente la diversidad interna la que caracterizaba y formaba esa nación. Esta realidad interna había estado duramente marcada por el centralismo, siendo el culpable de que no se hubiese podido lograr una convivencia perdurable, y por lo tanto “la regionalización del Estado, concebida con mayor o menor intensidad, es la solución que intentan hoy no pocos países europeos; solución que en todo caso se impone en España.”¹⁶⁸

El PSOE, coincidía con esta argumentación contra el centralismo, considerando Peces-Barba que

“la fórmula centralista es el viento que ha sembrado las tempestades que ahora vivimos, porque el señor Fraga se ha referido a los separatistas, pero no ha hecho ninguna mención a los separadores. Y en su intervención ha hecho unas afirmaciones, por ejemplo, de la consecuencia que en la segunda República supuso el levantamiento de algunos de los dirigentes de la Generalitat contra el Gobierno legítimo de la República. Y hay que recordar que no es precisamente ese levantamiento contra el Gobierno legítimo de la República el que tuvo éxito y el que produjo los problemas de los que ahora recientemente estamos saliendo.”¹⁶⁹

El senador González Seara, del PSD, se expresaba de la misma manera al establecer que

“el gran movimiento actual en favor de las autonomías responde a una nueva forma de entender la división del poder, a una nueva forma de entender la participación democrática y, además, hay que decirlo, son consecuencia de un centralismo autoritario y excesivamente rígido que ha ahogado en muchas ocasiones manifestaciones de nuestro pluralismo

¹⁶⁶ Sesión núm.32 Pleno Senado...p.2898.

¹⁶⁷ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p.2266.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 2267.

¹⁶⁹ Sesión núm.32 Pleno Congreso...p.3800.

cultural y social y que, por otra parte, no ha servido en absoluto para corregir los desequilibrios y diferencias entre unos territorios y otros.”¹⁷⁰

Se consideraba asimismo que el centralismo había sido el culpable del surgimiento de los nacionalismos, y la solución para conseguir una convivencia de estos dentro de una misma nación pasaba necesariamente por una descentralización, y no solo administrativa, sino también política.

En todo este debate quedaban patentes las distintas líneas históricas de interpretación del problema territorial en España que afloraban ahora. Existía una tradición foral, vinculada al pensamiento conservador que entendía que la nación española estaba formada por diferentes idiosincrasias culturales y jurídico-políticas. Aquí cabían conservadores de muy diferente pelaje. Había también una tradición progresista-federal que veía en los territorios de España espacios de autoadministración y autogobierno, sin que ello fuera disgregador de la nación española, sino más bien al contrario. En tercer lugar, vemos la línea anti centralista, desarrollada desde el pensamiento europeísta que desde los años sesenta venía insistiendo en la vinculación entre democracia y descentralización (que es la que, por ejemplo, encarna Arias Salgado). El denominador común de todo ello era la superación de una idea esencialista de España (la de AP) que no admitía posibilidades más allá del “sano regionalismo”. Son, como se ve en este debate, los grandes derrotados en este proceso constituyente.

El punto de partida para lograr esta descentralización era la necesaria introducción de la palabra nacionalidades, que, aunque fuese una innovación, era la que mejor se ajustaba a la realidad española. Un sector de UCD, como por ejemplo Arias Salgado defendió que la inclusión de este término era una necesidad ya que

“la democracia y la libertad son inconcebibles e inviables si no se ofrece una satisfacción racional a las reivindicaciones de aquellos colectivos, algunos de ellos cuantitativa y cualitativamente importantes que desean afirmar y afirman su identidad con recurso al vocablo nacionalidad.”¹⁷¹

En el Congreso, Peces-Barba defendió que la inclusión del término nacionalidades era

“un artículo fundamental, respecto del cual el Grupo Parlamentario Socialista considera adecuada la fórmula que en él se establece, para resolver ese problema que he llamado de historia azarosa. Desgraciadamente, en nuestro país, este problema no ha sido un problema que haya dejado de plantearse a cada momento. Y entendemos que esta fórmula puede ser la que resuelva de manera definitiva la

¹⁷⁰ Sesión núm.32 Pleno Senado...p.2901.

¹⁷¹ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p. 2267.

problemática de la organización territorial y los derechos legítimos a la autonomía de los pueblos, nacionalidades y regiones de España.”¹⁷²

De la misma manera se expresó el mismo partido al considerar que

“defender el mantenimiento del término *nacionalidades*, se basa en la convencida defensa de estos dos valores: unidad de los pueblos de España que garantice su esencial solidaridad, y libertad de los diversos pueblos que componen el Estado español que conlleva la libre y recíproca aceptación de las diferencias que los caracterizan.”¹⁷³

La izquierda democrática en el Senado, con Villar Arregui, consideró que ya en Múnich se estableció como esencial esa mención a las nacionalidades y que “la fórmula que el Congreso ofrece (...) concilia, armoniza, supera y, en definitiva, conduce a un acuerdo feliz entre los distintos conceptos aquí en juego.”¹⁷⁴ González Seara, del Partido Socialdemócrata argumentó también que este acuerdo era previo y que se trataba

“de un texto de compromiso resultado de muchos y amplios debates que se iniciaron mucho antes de la discusión de la Constitución, porque cuando las fuerzas políticas democráticas de este país estaban intentando un cambio democrático y pacífico se habían ya puesto de acuerdo, antes de que el cambio se hubiese producido, en aceptar la expresión *nacionalidades*. Y en aceptar la unidad de la nación española por parte de todas ellas.”¹⁷⁵

Al ser una necesidad la introducción del término nacionalidad, Arias Salgado (UCD) entendía que

“lo que hay que hacer es interpretarlo y delimitar su alcance, tanto en el plano sociopolítico como en el plano jurídico-constitucional para evitar sus hipotéticas o eventuales consecuencias desintegradoras.”¹⁷⁶

Se trataba de una interpretación que debía ser diferente a la que tradicionalmente se había dado tanto a la idea de nación como a su derivado nacionalidad.

Este era el planteamiento con el que coincidía Herrero de Miñón, por ejemplo, que consideraba también necesario separar los conceptos de nación, nacionalidades y estado, no tomándolos como sinónimos.

¹⁷² Sesión núm.32 Pleno Congreso...p. 3800.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 2912. Lo que está en cursiva, entre comillas en el original.

¹⁷⁴ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p. 1622.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 1632. Lo que está en cursiva, entre comillas en el original.

¹⁷⁶ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p.2268.

“Así, y con distintos matices, los representantes del partido gubernamental intentaban tranquilizar a los sectores conservadores que sustentaban el nacionalismo español tradicional realizando una disociación teórica de los conceptos de nación y estado, lo que permitía constitucionalizar a la *nación española* como soberana, indivisible y titular de la autodeterminación junto a unas *nacionalidades* concebidas en base a criterios histórico-culturales y a las que se atribuía un derecho a la autonomía y a la *autoidentificación*.¹⁷⁷

Asimismo, el texto constitucional utilizaba el término nacionalidad en un doble sentido y se debía armonizar la nacionalidad como fundamento de un derecho a la autonomía con la existencia de la nación española como unidad política indisoluble y soberana y con la nacionalidad que de ella se desprendía. En este sentido se utilizaron diferentes teóricos, siendo Arias Salgado muy claro resumiendo así esta interpretación.

“Desde un punto de vista doctrinal y teórico, desde Meinecke se distingue muy claramente entre naciones-Estado y naciones histórico-culturales. Nación-Estado son aquellas que tienen una vocación de soberanía; y naciones histórico culturales son aquellas que no tienen la citada vocación.¹⁷⁸

Coincidió Minoría Catalana en esta interpretación al decir Roca que se había

“creado el concepto de la nación-Estado, de la que quizá su origen fue a través de la Revolución Francesa, y buen ejemplo lo constituye hoy la vecina República francesa; y otra es aquellas naciones sin Estado, aquellas naciones que lo que siguen siendo es, fundamentalmente, una identidad colectiva, una identidad histórica, una identidad cultural, una personalidad propia en su contexto superior. Estas naciones sin Estado es lo que modernamente ha venido en llamarse nacionalidades.”¹⁷⁹

Coincidió así con Solé Tura que argumentaba “que no existe un término unívoco, y (...) que ese término no se transmuta forzosamente en poder político.”¹⁸⁰ Considerando también esta distinción entre nación política y cultural, varios sectores criticaron la inutilidad de la repetición de la unidad e indivisibilidades de la nación española, si de nacionalidades no se iba a poder derivar ninguna soberanía originaria. Así se pronunciaban los Socialistas de Cataluña, considerando Reventós Carner que

¹⁷⁷ David, SANCHEZ: << Los senadores reales...>> p.6. Lo que está en cursiva, entre comillas en el original.

¹⁷⁸ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p.2280.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 2275.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 2292.

“los constituyentes están claramente preocupados por la palabra *nacionalidades* y, en vez de quedarse tranquilos pues tal palabra no es incompatible con la de *España* ni con las de *nación española* aplicadas a España en sentido jurídico-político, equivalentes, como he dicho antes, a *Estado Español*, acumulan lo de *patria común e indivisible* y lo de *indisoluble unidad de la nación española*. Con ello pretenden conjurar unas posibilidades secesionistas que no existen detrás de la introducción de la palabra *nacionalidades*.”¹⁸¹

Como hemos visto anteriormente, esta repetición surgía de una presión por parte de los sectores más conservadores, entre ellos el ejército, y se convirtió, al igual que la palabra *nacionalidades*, en un punto clave para poder seguir adelante con el debate constitucional.

En el Pleno del Senado, González Seara, defendió que se trataba de encontrar una fórmula que permitiese “la más amplia expresión de la personalidad de los distintos pueblos de España, dentro de la unidad de la nación española, y a partir del principio de la solidaridad recíproca entre todos.” Para ello la clave no era en lo que podría haber significado históricamente *nación* o *nacionalidades*, “porque las palabras significan una cosa determinada en su momento y pueden cambiar luego en su contenido”, mencionando los ejemplos de la significación de la nación francesa frente a la alemana. En este sentido, y en el momento actual

“la expresión de nacionalidad puede ser admitida perfectamente por nosotros, porque responde, dentro del indiscutible hecho de la nación española, a la existencia de unas comunidades que tienen ciertas afinidades y un pasado en materia cultural, histórica, lingüística, etc., que configuran un segundo nivel de nacionalidad, que no es excluyente de la en cualquier caso presenta, como decía antes, problema de soberanía.”¹⁸²

El PNV defendió, a través del senador Zabala Alcibar, que quienes se oponían a las nacionalidades era porque confundían Nación y Estado. Para el PNV el Estado era “una organización esencialmente jurídica”, mientras que la nación “viene de *gnascere*, es originariamente, como antes hemos señalado, un concepto biocultural”. En consecuencia, esta interpretación hacía que “dentro de un Estado puedan existir diversas naciones o nacionalidades.” Teniendo en cuenta esto, la importancia recaería en la forma de organización del Estado, y que este se había construido a través del pacto de sus distintos pueblos, y por eso “vertebremos al Estado de forma que todos estemos cómodos en él”¹⁸³. Aunque no nos entretengamos en comentar mucho más sobre esta visión esencialista de la nación (por otro lado ya mencionada y que será profundizada en el capítulo dedicado a la Disposición Adicional) lo importante era esa mención a la vertebración del Estado.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 2300. Lo que está en cursiva entre comillas en el original.

¹⁸² Sesión núm.32 Pleno Senado...p. 2902-2903.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 2910.

Para el PNV esto es clave en su argumentario: en la Constitución española no hay que tratar de nación sino de Estado, la nación se reserva para los territorios.

La mención al Estado nos permite añadir que, a pesar de las oposiciones que pudiera haber en torno a las nacionalidades, la discusión se fue focalizando en la organización territorial. Estando la mayoría de acuerdo en esta fórmula del artículo 2 que luego se denominará *nación de naciones*, la atención se centraría en la construcción del Estado Autonómico.

A pesar de los rechazos radicales que esta fórmula suscitó, sobre todo en el sector de la derecha franquista, la inclusión del término nacionalidades era una necesidad, ya que el caso contrario hubiese supuesto una ruptura del consenso que caracterizaba los trabajos constituyentes, y en general de todo el proceso de Transición. Como mencionó Javier Corcuera,

“en los comienzos de la Transición democrática, la voluntad de construir una integración democrática respetuosa de las nacionalidades se convierte en el elemento central de la vida política.”

Concluía que, aunque durante el debate se planteasen todas las posturas e interpretaciones teóricas posibles sobre estos conceptos, el término nacionalidades acabó

“definiéndose en el terreno de aquellas naciones «histórico-culturales» distintas a la «nación-Estado» según la distinción que se atribuye a Meinecke, a cuya definición se incorpora normalmente un ingrediente voluntarista o de conciencia de diferencia específica.”

Aunque no se reconozca explícitamente,

“existe un cierto consenso en entender que las nacionalidades de que se habla son Cataluña, Euskadi y Galicia, aunque, con relativa frecuencia, se sostenga que se trata de un concepto abierto, cuya concreción, en definitiva, se deja al proceso estatutario.”¹⁸⁴

El debate se centró entonces en delimitar qué tipo de autonomía (política o simplemente de descentralización) deberían tener los territorios y si la denominación de los mismos como nacionalidades o regiones supondría alguna diferencia jurídica. En el siguiente capítulo veremos cómo en un primer momento sí se optó por un determinado tipo de autonomía de tipo política para unos territorios concretos (para los territorios entendidos como nacionalidades), pasando posteriormente a establecer diversos modelos

¹⁸⁴Javier CORCUERA: << La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución>>, Documentación Administrativa, 232-233, (octubre 1992-marzo 1993), pp.13-31, esp. pp. 15-18. Recuperado de internet (<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5300/5354>).

autonómicos resaltando el momento en el que se decidió la generalización del proceso autonómico de tipo político para todos los territorios, buscando clarificar las razones que llevaron a esta generalización.

3.3.5 Sobre la autonomía que se podría derivar de este artículo

Plasmadas ya las diferentes concepciones sobre nación y nacionalidades, el siguiente punto que nos interesará analizar es sobre la autonomía, que ya se planteó en el debate del artículo 2 como estamos viendo. Antes de adentrarnos en ello, resumiremos las diferentes visiones que sobre la autonomía podían derivarse. Por un lado, tenemos la autonomía entendida como un derecho de determinadas realidades histórico-sociales que se anuncian con énfasis político, y dentro de la unidad indisoluble de la nación española, lo son también las nacionalidades y regiones que la integran. Por otro lado, se puede interpretar esta autonomía como un principio jurídico de organización, es decir, una

“unidad indivisible que se articula en la Constitución como consecuencia de esa realidad primera de una nación indisoluble, el derecho a la autonomía que la constitución reconoce y garantiza a las naciones y regiones como aceptación de su realidad.”¹⁸⁵

Es importante recalcar que, en virtud de este artículo, el derecho a la autonomía se sitúa dentro de los derechos fundamentales, amparándolo el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, es *algo más* que un derecho social. Por su redacción equiparable a: los españoles *tienen derecho a* (las autonomías y nacionalidades y regiones también *tienen derecho a* la autonomía) se trata de un derecho que no se genera en la Constitución, es previo, la Carta Magna simplemente lo reconoce, no lo crea.

Esta concepción parte de la Constitución de 1931 y es uno de los aspectos que más claramente conecta con la II República. Sin embargo, hay una diferencia fundamental: el Estado integral de 1931 no se basaba en un derecho de los territorios y regiones a la autonomía sino en una *compatibilidad* con la autonomía: el Estado estaba integrado por municipios mancomunados y por regiones autónomas. De ahí su denominación de *Estado integral*.

Por otro lado, una de las posibles interpretaciones del principio es la que afirma, no solo el derecho a la autonomía como un derecho, sino también como un principio general de organización. Esto nos lleva a tener que hablar de nuevo del principio dispositivo, es decir, el derecho a la autonomía es un derecho, que abre la puerta a la posibilidad de su uso, pero no es obligatorio su ejercicio, eran los territorios quienes decidirían si hacer uso o no del mismo. Según Enric Fossas, este derecho funcionaría de manera similar al principio dispositivo propio del derecho civil, es decir, que el texto constitucional no hace

¹⁸⁵ Luis SÁNCHEZ AGESTA: “Artículo 2”, en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): Comentarios a la constitución española de 1978, Vol.1, Madrid, Cortes Generales, 1996, p. 165-239.

sino poner a disposición de los territorios (sin decir siquiera cuáles son) la posibilidad de la autonomía.¹⁸⁶

En este sentido, optar por la autonomía política implica la facultad de realizar políticas propias decididas por sus órganos de gobierno según los procedimientos establecidos, lo cual significa tener un gobierno y un parlamento autónomos. Para realizar estas políticas se necesitan, además, competencias y presupuesto para llevarlas a cabo.

“Para encontrarnos ante una auténtica expresión de la autonomía política es necesario que el contenido de las leyes autonómicas pueda ser renovador, introduciendo nuevos criterios. Si las leyes, en razón de las limitaciones exteriores, presentan un contenido meramente organizativo o son repetitivas de normas de otro origen, entonces la manifestación de la autonomía local es más aparente que real”¹⁸⁷.

Profundizando en el análisis de este derecho a la autonomía, y aunque la interpretación de este derecho viene parejo a la redacción del Título VIII, podemos ya preguntarnos varias cosas que intentaremos resolver. Son preguntas que quedaban, de cierta forma en el aire, mientras no se resolviese el Título VIII. Este derecho a la autonomía, ¿era un derecho a la autonomía en el sentido de una forma de organización de administración basada en la descentralización? o ¿era derecho a la autonomía en el sentido de organización política, con autogobierno, es decir con parlamento y gobierno? Y, sobre todo, ¿era un derecho de los territorios y por lo tanto no a disposición (aunque sí, obviamente, regulación) por parte de la nación? Durante todo el debate constitucional se osciló entre una u otra fórmula, o más bien, se consideró que determinados territorios (Cataluña, País Vasco y Galicia) debían acceder a una autonomía entendida en el sentido político, y el resto administrativo. No obstante, la Constitución empezó con un solo modelo autonómico, que rápidamente desembocaría en dos, e incluso en tres al introducirse en junio de 1978 la Disposición Adicional I que reconocía los derechos históricos de los territorios forales.

Otro de los debates que se dio, y profundamente unido a la noción de la autonomía, tuvo que ver con la fundamentación de la constitución, que según el artículo 2, era la unidad española. Aunque fueron varias las enmiendas que pedían la fundamentación trimembre de la Constitución (unidad, autonomía y solidaridad), la fórmula final fue ampliamente aceptada por la cámara. No obstante, nos interesa aquí recalcar dos de estas opciones, una del Grupo de Socialistas Catalanes del Congreso (para mostrar como la oposición no venía solo de partidos políticos nacionalistas) y otra del PNV. Lo que interesa resaltar es cómo se va uniendo esta fundamentación con la forma de organización territorial del Estado. Esto nos permitirá unirlo con el apartado siguiente, que tratará sobre el debate

¹⁸⁶ Enric FOSSAS: “El principio dispositivo en el Estado autonómico”, *Revista de Derecho Político*, 71-72 (enero-agosto 2008), pp. 151-173.

¹⁸⁷ Enric ARGULLOL: *Desarrollar el autogobierno*, Madrid, Península, 2002, p.30.

que se estableció una vez admitido el artículo segundo, y esto era la discusión sobre el tipo de autonomía que se iba a aceptar y establecer en la Constitución.

Fueron los grupos con tendencias más nacionalistas los que sobre todo criticaron esto. Asimismo, Reventos Carner, del grupo Socialista del Congreso consideraba que

“la consecuencia jurídica de reconocer en la propia Constitución que ésta tiene un fundamento social político fuera de ella o por debajo de ella es, paradójicamente, que la misma Constitución carece de fundamento.”

La alusión a que la unidad estaba fuera de la Constitución es que justamente se basaba en una preexistencia previa de la nación. La consecuencia que este diputado veía era el “no reconocer la autonomía política de las nacionalidades y regiones.” Esto, y ya en relación con el Título VIII llevaba a que el mismo “admita la autonomía administrativa y, sólo con muchas limitaciones, ciertos niveles de autonomía política.” Manifestaba así que para que la organización territorial del Estado se basase realmente en una autonomía política, los principios de unidad, derecho a la autonomía y solidaridad debían estar al mismo nivel, fundamentando la Constitución,

“ella, la unidad de España y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, quiere decir que efectivamente es la Constitución la que decide democráticamente cómo va a ser el futuro, la nueva unidad de España.”¹⁸⁸

Sin embargo, esta fundamentación se aceptará, trasladándose el debate al articulado del Título VIII.

El PNV se opuso a esta fundamentación, pero por razones diferentes. Como ya hemos explicado, este partido defendía la palabra unión, para reafirmar su idea de pacto. En este sentido argumentaba Arzalluz que

“cuando hablamos de unión, hablamos también de unidad, porque en todo Estado existe, por definición, una unidad, y, si no existiera, no habría Estado; existe un poder político, uno, ordenado de una o de otra forma, y ese Estado se habrá originado en una u otra dirección, porque hay toda clase de ejemplos en la Historia. Pero nosotros, en nuestra enmienda, sin negar ninguno de esos principios, afirmamos simplemente el tracto histórico, cómo se conformó el reino, el Estado moderno español.”¹⁸⁹

¹⁸⁸ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p.2299.

¹⁸⁹*Ibid.*, p.2311.

En el Senado fue Michel Unzueta el encargado de defender la unión, argumentando históricamente esa unión de siempre del pueblo vasco, de los diferentes pueblos con la corona. Su objetivo era fundamentar la Constitución

“en una trilogía de conceptos que son: en primer lugar, la voluntad de unión; en segundo lugar, la solidaridad, y, en tercer lugar, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones.”

Como hemos visto, esta fundamentación trimembre desapareció con el anteproyecto, no obstante, Unzueta recordaba que, desde el primer texto, en el que estaban al mismo nivel “sólo hay una palabra, digo, que nos separa: sustituir el concepto de *unidad* por el concepto de *unión*.” En efecto, y como venimos repitiendo, esta idea de unión basada en el pacto era clave para el PNV, y no solo en relación a este artículo, sino también en su defensa del reconocimiento de los derechos históricos.

Para argumentar el uso de este término, el senador defendía la visión del PNV de que el Estado Español nacía de la unión de los diferentes pueblos de España que, en su situación originaria (la cual le daba “lo mismo calificar ahora de independencia o de soberanía”) y en un momento dado “deciden su aglutinación en estructuras políticas superiores”. En el caso vasco, según esta interpretación, estos momentos de unión fueron, para Guipúzcoa en 1200 cuando se unió con la Corona de Castilla, para Álava cuando se unió en 1332 y para Vizcaya en 1379. En relación con Navarra y tras la conquista de 1512, conservaba un status particular.

“Desde el punto de vista vasco, o al menos está claro para nosotros, estas incorporaciones a las que no renunciamos están basadas en acuerdos o pactos, y los acuerdos o pactos engendran derechos y obligaciones, y esto es para nosotros sagrado, porque el respeto a los acuerdos evita precisamente las discusiones dogmáticas que mucho me temo estamos destinados esta mañana a mantener.”

Se estaba refiriendo claramente a los derechos históricos, que también en ese momento se discutían en la Cámara a través de la Disposición Adicional. Es todavía más clarificador que sus intenciones no tenían tanto que ver con qué serían las nacionalidades, sino que para el PNV

“unos han aceptado como dogma que el concepto de nación está llamado a desembocar en el Estado independiente, y otros nunca hemos considerado que esto tenga que ser una necesidad, de acuerdo con la naturaleza de las cosas; porque algunos entendemos que debajo del Estado puede haber varias naciones, porque entendemos y creemos que el concepto de Estado plurinacional es una realidad que existe en toda la geografía política del mundo”.

En este sentido, la clave para los nacionalistas es que esas naciones se unían a través de pactos, describiéndolos como “el hecho dinámico de la incorporación de la voluntad de vivir juntos”. Y aludía justamente a lo que les interesaba, considerando que

“ignorarse o pretender ignorarse sistemáticamente todos estos hechos, lo que se pretende precisamente es evitar el reconocimiento del hecho que está legitimando las autonomías e incluso de los propios derechos históricos a que se refiere hoy en día la disposición adicional del proyecto constitucional.”¹⁹⁰

En efecto, este era el verdadero interés del PNV, el reconocimiento de los derechos históricos a través de la Disposición Adicional Primera.

3.4 De la nación al Estado

Sobre la interpretación dada a los conceptos de nación y nacionalidad, se estableció una crítica, principalmente por parte de la derecha y que resumía muy bien Hipólito Gómez de las Rocas:

“¿Qué diferencias existirán entre «nación» y «nacionalidades»? Nadie lo sabe, y yo pienso –a través de lo que he escuchado esta mañana y de lo poco que puede deducirse del informe escrito de la Ponencia- que ni siquiera a la Ponencia parece importarle. La Ponencia se limita, con todos los respetos a dar un puntapié al problema, a trasladarlo a mañana. La Ponencia, en vez de quitar el proyectil del cañón para que no se dispare, ha preferido ponerle un tapón.”¹⁹¹

Aunque de acuerdo con el hecho de que se trasladarían problemas al futuro, consideramos que este aplazamiento tuvo más bien su causa en el Título VIII que en el artículo 2. Como ya hemos mencionado, siendo toda nación un constructo no parece descabellado, a la hora de establecer la Constitución, decidir reflejar la interpretación que se le quería dar al Estado-Nación que se estaba creando. Era una técnica válida para el momento, y el debate se trasladaría a la cuestión autonómica y competencial ya que esto era lo que reflejaría, en la práctica, y no solo según principios teóricos, qué nación se construía.

En consecuencia, muchos diputados y senadores vieron y reflejaron cómo el debate se debería entonces centrar en qué tipo de Estado Autonómico se debía construir, teniendo en los extremos la defensa de un Estado regional con una descentralización simplemente administrativa, y en el otro extremo la defensa de un Estado cuasi federal.

¹⁹⁰ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p. 1608.

¹⁹¹ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p. 2286.

Teniendo clara la división teórica entre nacionalidades y naciones, una amplia mayoría de la Cámara aceptaba, como bien decía Arias Salgado que

“en la redacción dada no caben ni restricciones o supresiones que excluirían a quienes definen su singularidad como nacionalidad, ni tampoco extensiones susceptibles de desembocar en una estructura política federal inasimilable o de engendrar una dinámica disgregadora a la que nos opondremos siempre y que daría sin duda al traste con nuestra incipiente democracia.”¹⁹²

La cuestión aquí estaba más bien en el reconocimiento (o no) de la capacidad propia de los territorios que generan su ordenamiento en el marco de la Constitución. Nacionalidades tenía, en efecto, la intención de advertir que había territorios que ya habían hecho esa experiencia de dotarse de ordenamiento propio en el pasado.

En este sentido, recordar la enmienda al artículo 2 del senador real Luis Sánchez Agesta a través de la cual reconocía simultáneamente a una *nación española* a la que consideraba *fundamento de una organización política independiente*, junto a unas *nacionalidades* regiones a las que definía como *históricas y culturales*.¹⁹³ Este planteamiento no solo estaba cerca del PSOE, sino también de una parte del nacionalismo catalán, como Miquel Roca, al diferenciar los conceptos de *nación-Estado* y *naciones sin Estado* o *nacionalidades* y afirmar la posibilidad de su coexistencia.

Solé Tura apuntaba a la cuestión crucial, y es que

“en función de cómo establezcamos el poder político, de cómo lo organicemos, de cómo quede regulada la Constitución, y de cuál sea el juego real de las autonomías y la relación de las mismas con el Poder central-y justamente- allí está la clave del asunto, no en el concepto de nacionalidades, que refleja una situación real y sociológica, política, cultural, pero que no prejuzga ni mucho menos esos resultados políticos los que él se refiere.”¹⁹⁴

Esta cuestión cobrará más presencia en los debates del Senado sobre el artículo 2, lo cual es lógico ya que es en los debates de la Cámara alta donde, obviamente, estaba más avanzado y había variado más el borrador constitucional, sobre todo en relación al Título VIII.

¹⁹² *Ibid.*, p. 2267.

¹⁹³ Luis SÁNCHEZ AGESTA: “Artículo 2” ... pp. 165-239.

¹⁹⁴ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p.2292.

En esta clave del debate también se centraron los conservadores. Por ejemplo, para Gastón Sanz del grupo mixto, la clave recaería en qué autonomía se iba a tener y si esto podría llevar a desigualdad entre territorios. En consecuencia, se expresaba así:

“a nosotros hay una cosa que sí nos importa, que es el contenido, no es el nombre, no es la terminología, y que ese contenido nos aboca (...) a una diferencia que se ha plasmado entre las nacionalidades y las regiones y otras figuras que se prevén en esta Constitución, llevándonos a un final en el que se crean un primero, un segundo y un tercer grado.”¹⁹⁵

Para evitar esto, el Senador por designación real, Gamboa propuso la simple autonomía administrativa entendiendo que

“el reconocimiento y protección de la diversidad regional, que fundamenta incluso la propia unidad nacional de España, justifica la admisión de la autonomía administrativa para las distintas regiones; autonomía que se adjetiva de administrativa en la medida que ni la justicia ni la función legislativa son susceptibles de división, sino esencialmente unitarios e iguales para la generalidad de los españoles. En estas condiciones, la autonomía administrativa, dentro de la indestructible unidad española y, consecuentemente, de la exigencia de la solidaridad nacional, constituirá un factor importante para la convivencia nacional.”¹⁹⁶

El Senador Martín Retortillo, del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes también expresó que había “que llegar, en los términos que se quiera, a un Estado regional, regionalizable,” incluso mencionaba que le parecía “muy bien que llegáramos a un Estado federal y tengo, desde luego, el más absoluto respeto para todos los pueblos, naciones y nacionalidades que se integran en esta plural realidad de España.” Sin embargo, la dualidad entre nacionalidades y regiones podía “resultar discriminatorio porque alguien quiera hacer ver que unos son más que otros, y esto incluso podría tener algún reflejo en la propia Constitución, como se observa de la lectura de la disposición transitoria segunda”.¹⁹⁷ Esto es lo que más preocupaba a esta tendencia, que de esta distinción se pudiera dar lugar a diferentes tipos de autonomía, y, es más, en este debate sobre el artículo 2 mencionaban explícitamente que

“la Constitución, con buen sentido, abre una posibilidad interesante cuando el apartado 2 del artículo 140, al enumerar cuáles serán los aspectos que deben ser el contenido de cada uno de los Estatutos autónomos, deja a la elección de cada una de las comunidades la

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 2310.

¹⁹⁶ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p. 1614.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 1612.

designación de la fórmula. Pues bien, me parece que es aquí donde podría darse entrada a estas disparidades, de manera que aquellos pueblos que son naciones o nacionalidades harán muy bien en usar en sus Estatutos la expresión de nacionalidades; pero sería importante que la Constitución lograra el término común.”¹⁹⁸

Por eso su argumentación se basaba en la posibilidad de que la nacionalidad actuase como elemento distorsionante en las relaciones internas con el resto de comunidades que no adquiriesen dicho estatus, creándose así discriminación. En efecto, consideraban que la palabra nacionalidad llevaba “en el futuro en la imposibilidad de conocer cuál sea la interpretación que pueda prevalecer en orden a la organización territorial del Estado.”¹⁹⁹ Por esto se oponían a la inclusión del término nacionalidades, estimando que “si se quiere mantener es porque el concepto de *nacionalidades* va a entrañar un contenido político-jurídico distinto del concepto de *regiones*”²⁰⁰, lo que en consecuencia llevaría a una organización territorial desigual con prevalencia de los territorios considerados nacionalidades.

En este sentido, coincidía Hipólito Gómez de las Rocas, del Grupo Mixto, quien consideraba que “el concepto de nacionalidades introducido en este artículo 2 degrada el término de regiones, apuntando claramente, aunque se diga lo contrario, a la creación de privilegios.”²⁰¹ Es por esto que los que compartían esta visión defendían

“la regionalización autónoma y por eso queremos que quede claro, igualmente, que aspiramos a una región con el Estado, sin tensiones ni enfrentamientos con el Estado; nunca región contra Estado. Y que por eso justamente encontramos ahí una razón más para oponemos al texto de nacionalidades,”²⁰²

y en consecuencia se defendía un regionalismo que permitiese “una descentralización, una desconcentración de funciones y una participación de los ciudadanos en el autogobierno de sus propios asuntos”²⁰³, siendo esto suficiente para reconocer la pluralidad.

Ante el temor que las nacionalidades se pudieran construir como Estado, vía un reconocimiento autonómico amplio, se oponían también a la construcción de un Estado federal, que por supuesto no implicaba *per se* que los Estados Federados puedan ser sujetos soberanos. Sin embargo, la derecha consideraba que

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 1613.

¹⁹⁹ Sesión núm. 5, Comisión Congreso...p. 2270.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 2272. Lo que está en cursiva en el original está entre comillas.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 2285.

²⁰² *Ibid.*, p. 2285.

²⁰³ *Ibid.*, p. 2273.

“Si la Constitución llegara a reconocer esas nacionalidades el tratamiento singular que recibirían, no podría ser otro que el federal. Los programas de esos territorios llamados nacionalidades tendrían que resolverse por el pacto tratado entre cada nacionalidad y la nación.”²⁰⁴

Frente a este temor a la federalización, se abogaba por la regionalización, por una autonomía regional, entendida como una descentralización administrativa que permitiese aproximar la Administración a la ciudadanía.

“La región es una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica, no originaria ni soberana. No originaria, porque deriva su vida de su reconocimiento por parte del Estado; no soberana, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propia del Estado, sino solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada.”

Este era el fundamento base de la fórmula autonómica defendida, y no suponía una fórmula menos progresiva que la del Estado Federal, básicamente porque eran dos realidades radicalmente diferentes.

“El estado regional es un Estado unitario; el Estado federal es el fruto de la asociación de una pluralidad de Estados miembros. En esta misma línea de conducta, rechazamos la idea de que las autonomías pueden ser un proceso abierto para llegar a un punto de destino que es el Estado federal, y que el Estado federal pueda ser asimismo un proceso abierto para llegar, también en su día, a la secesión, al separatismo, por medio del proceso de la autodeterminación.”

En efecto, se defendía un Estado unitario pero regionalizado, es decir descentralizado, pero únicamente para hacer más eficaz la gestión administrativa y no para dotar de autonomía política a las regiones, entendiendo que esto último suponía una federalización.

“Hoy por hoy, todo lo que en el proyecto constitucional tienda a romper el Estado unitario para llevarlo al federalismo lo rechazamos y todo lo que contribuya a que el Estado unitario se actualice, mediante su descentralización, para ser efectivamente un Estado unitario regionalizado, lo propiciamos, dentro del proyecto de Constitución o fuera de él.”²⁰⁵

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 2288.

²⁰⁵ Sesión núm.32 Pleno Congreso...p. 3798-3799.

Coincidían en esta visión varios senadores por designación real, como Díez Alegría quien consideraba que

“el reconocimiento de tales hechos [los diferenciales] cabe por completo dentro de la estructura de un Estado unitario descentralizado que reconozca el derecho a las autonomías de sus regiones y lo aplique generosamente, sin más límites que los necesarios al mantenimiento de la unidad nacional.”²⁰⁶

Sin embargo, y al igual que AP, si nacionalidades equivalía a nación se podría derivar en una

“España estructurada como un Estado multinacional, y a la nación española, subdividida en una serie de naciones subordinadas que vendrán a integrarla sin mengua de su indisoluble unidad. Y ello es absurdo porque tales naciones no pueden constituirse como Estados, ya que la Constitución no preconiza para España una organización de tipo federal, ni mucho menos Estados soberanos con un derecho de autodeterminación que les permita optar por una independencia total.”²⁰⁷

El senador por designación real, Gamboa iba más allá y consideraba que solo valía la simple descentralización administrativa ya que, sino

“de aprobarse el término «nacionalidades», ¿qué va a ponerse en los pasaportes, en el epígrafe que dice «nacionalidad»? ¿Acaso vamos a tener en los pasaportes nacionalidad castellana, vasca, catalana o gallega? España es el fruto renovado de una constante integración y unidad.”²⁰⁸

En la misma línea, y para evitar esa posible desintegración que temían, Torcuato Fernández-Miranda defendió también que la Constitución debía clarificar en que se basaba ese derecho a la autonomía que la Carta Magna reconocía y garantizaba para las nacionalidades y regiones.

“Cuando se defienden las autonomías se hace una afirmación que es verdadera: las autonomías, en cuanto tienen propia entidad, una entidad natural y una entidad ante y frente al Estado, tienen derechos propios que el Estado no puede desconocer. No se trata de que el Estado conceda más o menos gratuitamente los derechos que estas entidades tienen; no tiene

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 2907

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 2908.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 2905.

más remedio, si ha de ser democrático y justo, que reconocer los derechos de estas entidades.”

Sin embargo, y citando a Ortega, consideraba también que estas cuestiones no se podían plantear en términos de soberanía originaria, por lo que

“el modo de hacerlo es que la Constitución reconozca claramente, a través de un término jurídico, que es el que emplea la Constitución como comunidades autónomas, esa realidad; en que se haga constancia de que los derechos que se reconocen son previos al Estado y que se eviten expresiones que son polémicas.”

Abogaba claramente por el aplazamiento de la cuestión ya que “el futuro dirá cuál es el contenido de esas comunidades a través de su evolución. Dirá qué fuerzas actúan y cómo encuentran, en el mismo cauce que la Constitución establece, su realidad.”²⁰⁹

Frente a opciones sobre la construcción de un estado federal que a continuación veremos, encontramos aquí a González Seara, que pensaba que no tenía sentido plantear el Estado federal ya que iba unido al concepto de soberanía. Defendía así mismo una visión más en el sentido de regionalización, pero con amplio reconocimiento político. Lo que se trataba era

“de ver cómo de ese Estado, que tiene concentrados una serie de poderes, hacemos una descentralización, por un lado, y una nueva organización del poder, una cesión de poderes, que es más que una descentralización, por otro, para que puedan repartirse entre los distintos territorios del país.”

En consecuencia, defendía la generalización de la autonomía ya que “no puede haber autonomía para unas y no para otras, porque eso sería una discriminación inaceptable que rompería nuestra convivencia, además de ser injusta.”²¹⁰ Sobre la no definición de qué son las Comunidades Autónomas que estaba dominando en la definición del título VIII también recalca el PNV al que le preocupaba “que en el proyecto de Constitución hay una definición de municipio, hay una definición de provincia, pero no hay una definición de comunidad autónoma.”²¹¹

Al no haber definición de Comunidades Autónomas, el PNV optó por intentar clarificar cuales serían las nacionalidades, a través de una enmienda *in voce* de Bajo Fanlo que proponía: *La Constitución reconoce la existencia en España de las siguientes nacionalidades diferenciadas por su peculiaridad: andaluza, aragonesa, asturiana,*

²⁰⁹ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p. 1609.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 1633.

²¹¹ *Ibid.*, p. 1609.

canaria, castellana, catalana, gallega y vasca. Buscaban con esta enmienda que el reconocimiento de nacionalidades en el artículo segundo no fuera solo semántico, y defendiendo el Estado confederal consideraban que la dualidad entre nacionalidades y regiones debía

“corresponder una diferencia de tratamiento, y esta diferencia de tratamiento yo la resumiría en la siguiente disyuntiva: a la nación como tal le corresponde, por su soberanía originaria, una auténtica descentralización política y a la región le corresponde simplemente una descentralización administrativa.”²¹²

Siguiendo esta línea argumentativa, Audet Purcenau de Socialistas de Cataluña defendió que

“no quedará resuelto este grave problema de estructura si se nos dan unas autonomías que son simples limosnas de descentralización, más aparente que real, puesto que el Estado se reserva todos los poderes, concediendo unas simples delegaciones de Poder, en modo alguno garantizadas en su continuidad.”²¹³

Como veremos en el siguiente capítulo, en el primer anteproyecto de la Ponencia se estipulaba justamente esto, que unos territorios concretos dispondrían de una autonomía política y otros simplemente administrativa. Lo interesante será analizar cómo y cuándo se dio una homogeneización de la autonomía para todos los territorios, y cuál fue el modelo finalmente resultante.

²¹² Sesión núm.32 Pleno Senado...p.2895.

²¹³ Sesión núm. 2, Comisión Senado...p. 1605.

CAPÍTULO 4: AUTONOMÍAS. Un modelo original e indefinido: el Título VIII.

4 AUTONOMÍAS. Un modelo original e indefinido: El Título VIII.

Una vez que conocemos la génesis y desarrollo parlamentario del artículo segundo, nos adentraremos en el análisis de la que fue su principal consecuencia constitucional: el Título VIII. Se trata, sin duda, de la parte más original y que más llamaría la atención de los analistas una vez aprobado el texto.

La Constitución, a través del artículo segundo estableció que los dos sujetos de la autonomía eran las nacionalidades y regiones. El debate se centró principalmente en considerar si, a raíz del hecho diferencial, podría aceptarse que determinadas Comunidades Autónomas disfrutasen de un régimen de autogobierno distinto- lo que, básicamente, quiere decir más amplio- al de las otras Comunidades. Como es bien sabido, ese ha sido un debate que superó el momento constituyente para llegar a la actualidad. Si España se construye como un Estado territorialmente asimétrico (siguiendo el modelo italiano) o fundamentado en la igualdad territorial (siguiendo modelos federales, como el alemán), es una cuestión que, como veremos, en el momento constituyente lejos de dejarse solucionada, se abrió a diferentes interpretaciones.

En la redacción finalmente dada a la Carta Magna, se aceptó la doble vía para el acceso a la autonomía, una que otorgaría una autonomía plena directa a los territorios y otra que, en principio, limitaba la misma, aunque esta restricción se basaba únicamente en una limitación temporal. La Constitución aceptó también el *hecho diferencial*, que se enmarcó en el reconocimiento de lenguas propias y su reflejo en la enseñanza en determinadas CCAA, además del reconocimiento de las especialidades forales que pudieran existir en el Derecho civil. De ahí se derivaron también diferencias sustanciales en el orden fiscal que convirtieron a las autonomías del País Vasco y Navarra en casos especiales dentro del panorama autonómico español.

Se dejaron los temas más conflictivos para un momento posterior al constituyente y, siendo consciente la ponencia de que la organización territorial del Estado era uno de los más peliagudos, se optó por dos vías complementarias. Por un lado, establecer el *principio dispositivo* al reconocer el derecho a la autonomía, pero no obligar a su ejercicio (aunque se pueda presuponer que los derechos están para ser ejercidos). Por otro lado, se usó el llamado *compromiso apócrifo schmittiano* para dejar en manos de los territorios la decisión de cómo ejercer la autonomía, si es que querían hacerlo. Esto suponía el traslado de la decisión política de la forma definitiva de Estado a un momento posterior constituyente. La utilización de ambos principios dejó en la Carta Magna un margen de indefinición en la organización territorial cuyas consecuencias nos acompañan hasta nuestros días.

Según exponía Joaquín Varela, la Constitución, en virtud del *principio dispositivo* renunciaba, muy prudentemente, a establecer un mapa autonómico cerrado, limitándose a reconocer y garantizar la autonomía de nacionalidades y regiones, lo que supuso en buena medida, en opinión de Pedro Cruz Villalón, *desconstitucionalizar la forma*

territorial del Estado.¹ La base argumental de esta declaración es que la Constitución, en su interpretación permite, sin sufrir modificación alguna, un Estado más centralizado o más federal o, incluso, confederal (como es el caso de la relación fiscal entre el País Vasco o Navarra y el Estado). Asimismo, Villalón concluye que España carece de Constitución en un aspecto tan fundamental como es el de la estructura del Estado, criticando además que

“el transcendental reconocimiento de la existencia de un Estado plurinacional -o, cuanto menos, “plurinacionalista”- no va acompañado de la más insignificante consecuencia jurídica: las nacionalidades reciben de la Constitución el mismo derecho a la autonomía que cualquier región geográfica o histórica diferenciada, pero integrada en una más amplia nacionalidad común. Tras la fugaz referencia del artículo 2, la dualidad nacionalidades-regiones desaparece por entero en favor de un término común, único presente desde el artículo 3: “Comunidades Autónomas”.²

Sin embargo, otros autores, como Xacobé Bastida, consideran que esta desconstitucionalización no es tal ya que, y teniendo en cuenta la redacción e interpretación del artículo segundo, que fundamenta la Constitución en la unidad de España, lo que se estableció en realidad fue un sistema unitario. Esto es consecuencia de las dos vías de reforma constitucional que se establecen (art.167 y 168), en particular la presente en el artículo 167 y que afectaría al artículo 2 y a la posibilidad de que de él se derivase otra forma de organización territorial, “no está pensado para la reforma: esta creado para impedirla.”³ Este autor limita su análisis a la parte de la teoría, sin analizar las posibilidades que del Título VIII se podían derivar. En efecto, la *deconstitucionalización* no significa que la Carta Magna no marque ningún tipo de organización, o marque una basada en la uniformidad y el centralismo, sino que, al contrario, permite un amplio abanico de estructuras territoriales. Además, no podemos olvidar tampoco que las CCAA, a través de sus Estatutos de Autonomía y las competencias que en los mismos decidieran asumir, serían quienes irían perfilando y definiendo la estructura territorial que finalmente tuviese España.

Bartolomé Clavero, partiendo desde otra óptica de análisis, interpreta que ha sido el Tribunal Constitucional el que, desde su primera sentencia en 1981, estableció una jurisprudencia preventiva que participaba en la homogeneización de un Estado Autonomico, que, según el autor, no fue creado con ese espíritu, lo que le lleva a concluir que

¹ Joaquín VARELA SUANZES: *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007 y Pedro CRUZ VILLALÓN: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

² Pedro Cruz Villalón: *La curiosidad...* p. 382.

³ Xacobé BASTIDA FREIXEDO: <<Nacionalismos y transiciones. Los polvos y los lodos>>, Gerónimo de Uztariz, 20 (2004), pp. 161-187, esp.170.

“no rige hoy la Constitución territorial de 1978, sino la interpretación jurisdiccional de 1981 con todas sus secuelas (...) la Constitución territorial del Estado va a ser criatura más del Tribunal Constitucional que de la propia norma constituyente.”⁴

Coincidiendo o no en la interpretación de Clavero, lo que sí es cierto es que es el TC el encargado de interpretar la norma jurídica, siendo el único con potestad para hacerlo como dejó claro en su sentencia tras el recurso de inconstitucionalidad a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico; no pudiéndose colocar el legislador, es decir, las Cortes, en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional. Esto quería decir que dicha LOAPA no podía convertirse en una interpretación del Título VIII. Asimismo,

“el propio profesor García de Enterría (...) señaló en una ocasión que en el caso español parece evidente que la articulación final del sistema autonómico tendrá que ser responsabilidad última del Tribunal Constitucional.”⁵

Esta potestad única es la que ha hecho que el TC, en parte (no olvidemos los EA), sea quien haya constitucionalizado la forma de Estado a través de sus sentencias, habiendo creado también el llamado bloque de constitucionalidad. Según el artículo 28 de la Ley Orgánica del TC, el Tribunal no deberá únicamente tener en cuenta los preceptos constitucionales para apreciar la inconstitucionalidad de una ley, disposición o acto con fuerza del Estado o de las CCAA, sino que también deberá considerar

*las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.*⁶

Aunque existan críticas sobre la interpretación de este artículo, tal y como concluía Francisco Rubio Llorente,

“el bloque de la constitucionalidad, con independencia de la forma que revisten las distintas normas que en él se integran, es el núcleo esencial de la Constitución del Estado español como Estado compuesto.”⁷

⁴ Bartolomé CLAVERO: << “Desde el principio”: la quiebra jurisprudencial del autogobierno constitucional>>, *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, 17 (2019), 116-134, esp. pp.120 y 131.

⁵ Editorial: “La esperada sentencia de la LOAPA”, *El País*, 11 de agosto de 1983. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1983/08/11/opinion/429400808_850215.html)

⁶ Artículo 28, Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BOE, nº239, de 05/10/1979. Recuperado de internet (<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709#aveintiocho>)

⁷ Francisco RUBIO LLORENTE: <<El bloque de constitucionalidad>>, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 9, nº27, (septiembre-diciembre 1989), pp.9-38, esp.p.24.

Todas estas *píldoras* jurídicas nos muestran el debate generado en torno al Título VIII desde su aprobación y que aún está vigente. Analizaremos estas cuestiones en las conclusiones de la investigación, ayudándonos del análisis historiográfico, no jurídico, que realizaremos en este apartado. En efecto, insistimos en que este es el principal objetivo de esta tesis, realizar un marco historiográfico del debate constituyente. El analizar cómo nació la organización territorial, qué modelos autonómicos se disputaron y qué se aprobó finalmente quizás nos ayude a entender realmente la intención del constituyente para poder tener otro punto de vista, más allá que el simplemente jurídico (esencial, pero no único) sobre la aplicación del Título VIII, los Estatutos de Autonomía y las STC.

En el nacimiento de nuestro estado autonómico, el primer anteproyecto presentado por la ponencia sólo contemplaba un tipo de modelo de autonomía política que quedaba restringida a determinados territorios debido a la rigidez en las condiciones de acceso a la misma. Gracias al principio dispositivo, las regiones que quisieran y pudieran cumplir ciertas condiciones, estarían legitimadas para disfrutar de competencias propias y para dotarse de una estructura orgánica similar a la del Estado (Asamblea legislativa y Gobierno políticamente responsable ante aquella). Los requisitos exigidos para acceder a este modelo restringían, de facto, la autonomía política al País Vasco, Galicia y Cataluña.

Asimismo, se definió en un primer momento qué debían contener los Estatutos de Autonomía estableciendo que los mismos debían especificar las competencias asumidas por las CCAA. Sin embargo, la Carta Magna no detallaba un listado, sino que, basándose en una cláusula residual propia de los Estados federales, se enumeraban únicamente las competencias exclusivas del Estado, dejando la regulación y administración de todas aquellas materias no atribuidas expresamente en manos de los Territorios Autónomos.

El proyecto constitucional fue evolucionando hasta terminar enumerando, por un lado, las competencias exclusivas del Estado y por otro, las competencias de las CCAA, permitiendo la asunción a ambas de competencias no asumidas por el otro. Se añadió, además la opción al Estado de no solo delegar, sino también transferir competencias, lo que provocaría que el modelo inicial previsto no tuviera nada que ver con el proyecto finalmente aprobado.

En la fase de elaboración del proyecto constitucional por parte de la ponencia, dominó la mayoría mecánica de UCD y AP, este último caracterizado por su defensa del provincialismo antes analizado. Por eso, al principio se consideró como preexistente únicamente al Estado, siendo él el que asumía determinadas competencias y podía delegarlas. Sin embargo, durante el debate producido en la Comisión del Congreso, esa mayoría dio un vuelco, por lo que la perspectiva en torno a la organización territorial varió.

Muchos de los debates se centraron entonces en si este derecho a la autonomía era un derecho preexistente, subjetivo y propio de los territorios, o era un derecho cedido por el Estado. La introducción de la posibilidad de transferir, y no solo delegar, suponía el

entendimiento de que se trataba de un derecho preexistente de los territorios (lo que no niega, a su vez, que el Estado también preexista).

En este sentido, Fraga como representante principal de AP, no podía aceptar, no ya que los territorios tuvieran soberanía (que como hemos visto solo defendían ERC y EE), sino que dichos territorios tuviesen un derecho a la autonomía previo. Es por esto que defendería un proyecto de descentralización política, con mancomunidades, con el objetivo de evitar el resurgimiento de la idea de nacionalidad. La ruptura del pacto entre UCD y AP tras la elaboración del Informe y la posterior unión entre socialistas y centristas marcó claramente un punto de inflexión respecto al primer modelo ideado por la ponencia. Asimismo, la firme oposición al modelo propugnado por los aliancistas se reflejó en las respuestas dadas por los parlamentarios, dejando patente la poca legitimidad que se confería a este tipo de organización territorial y la desconexión que suponía con para una sociedad que reclamaba la autonomía como inherente a la democracia y al nuevo Estado naciente.

Además de un cambio de perspectiva respecto a la organización territorial, consecuencia de la ruptura del pacto con la derecha, la coyuntura política también influyó en la evolución del modelo. No olvidemos que las preautonomías se estaban creando al mismo tiempo que la Constitución, viéndose rápidamente que todos los territorios querían hacer uso de ese principio dispositivo, de ese derecho a la autonomía. En efecto, el ejercicio de este derecho se adelantó a la aprobación del texto constitucional, por lo que el mismo debió adaptarse a las casuísticas que se iban presentando.

Los principios básicos de la estructura territorial finalmente adoptada se consensuaron en la Comisión del Congreso, dónde se redactó de forma prácticamente definitiva todo el Título, generalmente a raíz de enmiendas *in voce* de UCD o PSOE pactadas en negociaciones extraparlamentarias. Sin embargo, el consenso entre estos dos partidos se rompió en determinados momentos del debate en el Senado. El origen de esta ruptura la encontramos, sobre todo, aunque no solo, en las negociaciones con los nacionalistas para la introducción de los Derechos Históricos. Aunque esta cuestión la analizaremos en el siguiente capítulo, cabe referirnos a ella ya que dominó sobremanera en los debates referidos al Título VIII, siendo obvia la discrepancia entre pareceres en el mismo seno de UCD. En ese momento triunfaría la parte menos autonomista de este partido, encabezada por Fernando Abril Martorell, que provocó la ruptura de los acuerdos consensuados en el Congreso, cuestión que profundizaremos en el análisis de la Disposición Adicional primera.

El interés de este apartado de la investigación será ver cómo se produjo la evolución del modelo autonómico en el debate constitucional, cuáles fueron las diferentes propuestas y qué se terminó legislando.

Hemos visto como en la primera redacción del artículo segundo se ponían al mismo nivel los principios de unidad, autonomía y solidaridad, y no había alusión a la patria, nación española ni repeticiones en torno a la indivisibilidad. La predominancia del principio de

unidad, reflejado en esta terminología se introdujo al empezar a establecer los principios de acuerdo sobre el Título VIII, es decir, al materializar ese derecho a la autonomía de los territorios. Entrarían aquí las diferentes visiones sobre la autonomía que ya han sido apuntadas, que podrían ir desde la visión defendida por AP como una simple descentralización administrativa basada en el provincialismo (y por eso su oposición a la palabra *nacionalidades*) hasta la visión de los nacionalistas que reivindicaban una descentralización política, una autonomía máxima.

Ya hemos mencionado la necesidad que hubo tras la presentación del anteproyecto de dejar claro que el sujeto soberano era uno, la nación española, y que se reconocían los hechos diferenciales a través del derecho a la autonomía. En el caso del Título VIII, se buscó dejar claro que este derecho a la autonomía era un derecho propio de los territorios, anterior a la Constitución y no cedido por el Estado.

Recordemos también como casi todos los partidos de izquierda habían abandonado las posiciones más federalistas para ir asumiendo el modelo impulsado por UCD, que era más tendente a la generalización del proceso autonómico,

“propugnando una descentralización político-administrativa amplia, presidida por un criterio funcional que conduciría al establecimiento de un número de regiones en cuya delimitación los criterios históricos y políticos cedieran, en parte, ante el funcional, tratando de conllevar, como diría Ortega y Gasset, los nacionalismos catalán y vasco, llegándose a la autonomía por conveniencias del futuro y no por razones de pasado.”⁸

Sin embargo, estos criterios históricos pesaron mucho en determinados casos. Esta constitucionalización de la historia fue duramente criticada en su momento por juristas como Tomás y Valiente y Manuel García Pelayo. En numerosos artículos censuraron la introducción del determinante histórico en la Constitución, definiéndola como una Constitución de los Austrias. Además, no existe paralelismo en el derecho comparado de ninguna constitución o democracia que introduzca la historia como determinante para la formación del territorio.⁹

Este apartado dedicado al Estado se divide en tres capítulos que responden a las tres fases sucesivas que implican la construcción del nuevo Estado autonómico: iniciativa y pronunciamiento autonómico, elaboración del Estatuto de Autonomía e instauración autonómica.

⁸ Pablo OÑATE: *Consenso e ideología en la Transición política española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p.228

⁹ Como botón de prueba: Manuel García Pelayo: “El proyecto constitucional y los derechos históricos”, *El País*, 24 septiembre 1978. https://elpais.com/diario/1978/09/24/espana/275436006_850215.html; Francisco TOMÁS Y VALIENTE: “Los derechos históricos...”...;

Antes de profundizar en cada capítulo, nos centraremos en la primera fase de la ponencia, ya que, aunque en sus primeras sesiones no llegó a aprobar ningún artículo, sí fue marcando y perfilando estos tres puntos que guiarán todo este apartado. En consecuencia, introduciremos primero estos tres conceptos debatidos en la fase de primera y segunda lectura del anteproyecto, de manera cronológica y no temática.

En primer lugar, analizaremos cómo durante esa primera fase, la ponencia intentó definir un mapa regional para dilucidar qué territorios en concreto eran las nacionalidades y regiones para hacer efectivo el derecho a la autonomía. Era clave definir estos territorios para establecer las corporaciones que harían uso de la iniciativa y pronunciamiento autonómico.

Posteriormente, cuando ahondemos en este eje, veremos la introducción del principio dispositivo, cuestionándonos si realmente tenía sentido ya que desde el principio se plasmó la posibilidad de sustitución de la iniciativa autonómica por parte del Estado. Veremos cómo la posibilidad de que algún territorio no quedase enmarcado en este nuevo Estado Autonómico, o no lo hiciera de la manera más favorable para el Estado, fue lo que impulsó desde el principio esta sustitución de la iniciativa.

En segundo lugar, la ponencia intentó definir qué capacidad legislativa tendrían los territorios que accediesen a la autonomía. Esta capacidad distinguiría la mera descentralización administrativa de la política. En consecuencia, se debatió el posible modelo del reparto de competencias, cuáles se podrían delegar y cuál sería la jerarquía de las normas que emitiesen los territorios autónomos, lo que definiría si la autonomía era más o menos plena.

En la profundización de este aspecto, demostraremos cómo, tras la primera fase de la ponencia, se estipuló un solo modelo autonómico, en el que la potestad autonómica real (aunque nunca soberana) estaba planteada para unos territorios en concreto, generalizándose posteriormente debido a la coyuntura política. Al ser el primer modelo excesivamente rígido, tras el estudio de enmiendas se introdujeron varias vías de acceso a la autonomía, así como varios niveles para el ejercicio de esta autonomía.

En tercer lugar, la ponencia debatió sobre lo que sería la instauración autonómica. La misma tenía que ser detallada en el Estatuto de autonomía, siendo la norma en la que se materializaría el derecho a la autonomía.

En este primer momento, el debate se centró en quién debía tener la iniciativa autonómica, qué competencias podrían asumir las CCAA, si las mismas debieran estar plasmadas o no en el EA, respondiendo todo ello a un determinado modelo de organización del Estado. Se debatió igualmente sobre qué eran legislativamente los EA (a resaltar aquí la importancia de su ubicación en la jerarquía constitucional) entrando en juego posteriormente las disposiciones transitorias que abrirían una vía específica para el acceso y el ejercicio del autogobierno en determinados territorios.

Asimismo, veremos la evolución del modelo, recalcando cómo las competencias y la organización institucional básica de los territorios coinciden en muchas ocasiones con modelos federales (aunque existió una gran oposición al federalismo, o más bien, al término federalismo). El origen de esta oposición responde a la conciencia del fracaso del experimento federal de 1873 y, sobre todo, la idea de que se estaba entroncando con la Constitución de 1931, que no era federal. La mayor prueba de esto es la expresa prohibición de la federación de CCAA en la Constitución.

Además, aunque se establecieran dos vías para el acceso a la autonomía que marcarían en un principio dos niveles autonómicos, lo central a retener de este análisis es que esta diferenciación no tendrá consecuencias más allá de la diferencia temporal, ya que todas las CCAA podrán llegar al mismo techo competencial. La diferencia clave reposará en la redacción de la Disposición Adicional Primera.

4.1 La ponencia ante el Título VIII

La ponencia empezó su trabajo el 22 de agosto de 1977, y aunque el debate sobre el Título VIII no empezó hasta el día 11 de octubre, desde la sesión del día 4 de ese mismo mes estival se perfilaron temas que también estaban relacionados con la autonomía.

Al analizarse la composición y nombramiento tanto del Congreso como del Senado “el representante de AP había formulado su reserva para el supuesto de que se estableciera en la Constitución la materia referente a la representación proporcional.”¹⁰ El tema de la ley electoral no era baladí, ya que se basaba en la concepción de la derecha sobre lo que debiera ser la descentralización (un *sano regionalismo*) basada en un provincialismo. El reforzamiento del mismo se podía hacer a través del sistema electoral. Durante todo el debate constitucional los miembros de AP emitieron estas reservas en todo artículo que mencionara la representación proporcional, considerando que no debía ser materia constitucional, sino que debía quedar legislado por la ley electoral.

En relación con la Cámara alta, se aceptó ese mismo día el principio de un Senado regional, aunque se propuso aparcar el tema hasta no haber estudiado en general la materia referente a las autonomías, opción lógica ya que de la definición de la autonomía se derivarían las funciones de la cámara territorial.¹¹ No obstante, se aprobó un artículo en el que se estipulaba que el Senado se compondría de “los representantes de las nacionalidades y regiones que integran España”, anunciando el representante popular un voto particular en relación con la palabra nacionalidades.¹²

En esta primera, fase la repetición de la fórmula utilizada en el artículo segundo era la norma. En efecto, la idea del reconocimiento de las nacionalidades y de la autonomía

¹⁰ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.284

¹¹ *Ibid.*, p.284.

¹² *Ibid.*, p.284.

Artículo 59.

El Senado se compone de los representantes de las nacionalidades y regiones que integran España.
Ibid., p.287.

estaba bastante clara, quedaba sobre el tapete definir qué eran, o cuando menos, qué consecuencias prácticas tendría este término. El debate se centró, ya no tanto en la denominación, sino en especificar los territorios a los que correspondería la iniciativa autonómica, a través de otras fórmulas.¹³ En un principio se usó indistintamente las palabras *regiones* y *nacionalidades*, apostando finalmente por Comunidades Autónomas desde el Informe de la Ponencia al Anteproyecto (17 abril), sin que se constate ningún debate u oposición clara a esta denominación. Tampoco se precisa en dicho informe el origen de la misma (si derivaba de alguna enmienda, por ejemplo) aunque fuera una fórmula novedosa no usada en el derecho constitucional comparado.¹⁴

El día 5 de octubre, la ponencia debatió la materia relativa a la elaboración de las leyes, dándose de nuevo pinceladas sobre el tema de la autonomía, ya que, la clave para que esta sea política y no simplemente administrativa está en la potestad de legislar. En consecuencia, en relación con la reserva de ley, Roca solicitó que constara en la minuta que no se prejuzgaban las competencias que habían de atribuirse a las regiones autonómicas.¹⁵ Por su parte, Peces-Barba también dejó constancia de sus reservas, a las cuales se adhirió Solé Tura, que no entendía necesaria la constitucionalización del tema. El representante socialista alegó, en primer lugar, que

“la distribución de competencias entre el Estado y las entidades autonómicas deben discutirse con carácter previo, en segundo lugar, que el sistema de reserva de ley es incompatible con las autonomías. Sin embargo, se acuerda por mayoría entrar en el examen de la regulación de la reserva de ley.”¹⁶

Finalmente, se llegaría a un acuerdo por el cual correspondía a la potestad reglamentaria del Gobierno regular toda materia no reservada a la ley y no atribuida a los territorios autónomos.¹⁷ Teniendo en cuenta que las leyes de bases son las que autorizan al gobierno a elaborar una norma con rango de ley (decreto legislativo o decreto ley), no pueden ser nunca sobre materias que requieran una ley orgánica (que deben ser aprobadas por

¹³ Como por ejemplo la usada en la II República *provincias limítrofes con características históricas y culturales comunes*. Artículo 11, Constitución de 1931. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf)

¹⁴ No se ha encontrado el origen preciso de este término, aunque se da cuenta del mismo desde marzo de 1978. Bonifacio DE LA CUADRA: “Finalizan los trabajos de la ponencia constitucional”, *El País*, 17 de marzo de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/03/17/espana/258937207_850215.html)

El término comunidades no planteaba debate, de hecho, se hablaba de “comunidades regiones” y “comunidades nacionales”, centrándose el debate, como hemos visto en el capítulo anterior, en los términos de nacionalidades y regiones. La autonomía era un hecho, por lo que es lógico que se optara finalmente por la denominación “Comunidades Autónomas”.

¹⁵ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 289.

¹⁶ **Artículo 79**

4. *Corresponde a la potestad reglamentaria del Gobierno la regulación de las materias no reservadas a la Ley y que no estén atribuidas por la presente Constitución a las ... (Regiones autónomas)*. *Ibid.*, p. 293.

¹⁷ *Ibid.*, p. 293.

mayoría absoluta) y tiene que seguir las bases aprobadas en el Congreso, de ahí su nombre *de bases*.

El problema que se planteaba aquí y al que se refería Peces Barba es que, si había materias que necesariamente tenían que regularse por ley (eso es, reserva de ley), entonces habría primero que establecer sobre qué competencias concretamente se haría, para lo que hay previamente que delimitar de qué se pueden ocupar las autonomías (y sus parlamentos). Clarifiquemos esto con un ejemplo. Es materia reservada a la ley la regulación básica de la educación. ¿Quiere eso decir entonces que el Congreso mediante una ley puede regular todo lo relativo a la educación? Entonces la autonomía no tendría sentido. Lo que se requiere es que previamente se establezca cuál es el ámbito general y cuál el autonómico. Por eso, como hemos apuntado, en este punto estaban haciendo ya un debate sobre la autonomía. Esta cuestión quedará legislada en el artículo 150.3 de la Constitución, y aunque no analizaremos su génesis por exceder el ámbito del trabajo, serán comentadas algunas de sus consecuencias en el análisis final de las CCAA.

Este debate continuó en la sesión del día siguiente, al estudiar la función legislativa del Senado, sin llegar a un acuerdo en relación a las competencias legislativas, quedando pendiente de redacción. Tras debatir otros temas, se llegó al análisis de los requisitos para convocar un referéndum, anunciando los representantes de UCD y Minoría Catalana

“su deseo de someter a nueva reflexión de si deben ser Tres Asambleas regionales o solo una las que puedan tener la iniciativa del referéndum legislativo.”¹⁸

Aunque luego desapareciese la capacidad de iniciativa regional de referéndum más allá de la que se llevaría a cabo para aprobar su propio estatuto, y solo en determinados territorios, se estaba materializando aquí qué concepto de autonomía tenía cada ponente, debatiendo en torno a qué competencias tendrían los territorios autónomos y hasta dónde tendrían esta capacidad de legislación.

El día 11 de octubre, y a lo largo de las siguientes sesiones el debate se centró en el Título VIII, es decir en el tema autonómico propiamente dicho.¹⁹ En las dos reuniones de octubre y la primera de noviembre se centraron en fijar los criterios y principios que guiarían el Título, mientras que, en la reunión del 15 de noviembre, ya entrada la fase de segunda lectura, es cuando aprobaron -recalcamos, en una sola sesión- el articulado prácticamente entero (dejando muchísimos temas sin resolver), dedicando el principio de la sesión del día 17 a terminar de redactar un par de artículos del mencionado Título.

Aunque como bien hemos visto ya se habían introducido varios temas que tenían relación con la cuestión de la jerarquía legislativa, capacidad autonómica y posibles competencias, serían estas últimas las primeras en volver a debatirse, lo que parece lógico pues

¹⁸ *Ibid.*, p. 295.

¹⁹ **Sesiones:** 25 y 26 de octubre; 10, 15 y 17 de noviembre.

constituyen la base para la definición de la autonomía. Hemos apuntado también la voluntad de Fraga de diluirla a través el provincialismo, cuestión que se repetiría a lo largo de todo el debate.

La sesión del 11 de octubre no empezó con el debate autonómico directamente, sino que fueron primero cerrando otros temas, como el de las relaciones entre Gobierno y Cortes. En este sentido, Fraga propuso “continuar la deliberación sobre la regulación de conflictos”, acordando no redactar un artículo, sino aprobar unos principios

“sobre los que podría concretarse el texto y que se refieren a la regulación de los conflictos de los órganos centrales del Estado y los órganos de las regiones autónomas, conflictos derivados de la naturaleza de las normas y en último término los restantes conflictos de competencia entre los poderes del Estado.”²⁰

Estos principios de acuerdo serían el quid de la cuestión. En efecto, la clave para entender qué tipo de autonomía se busca recae en la relación que va a tener el Estado con los territorios autónomos, especificando cómo y hasta donde podrán legislar, que competencias tendrán, la resolución de conflictos entre ambos y la jerarquía de las leyes autonómicas y centrales (si estarán al mismo nivel o no).

Sin llegar a reflejarse en las actas estos principios, se empezó a debatir la materia referente a las autonomías, exponiendo cada ponente de manera global el contenido de los textos relativos a esta cuestión que habían presentado. Tras este intercambio de impresiones se fijaron los criterios para que los ponentes aportasen un nuevo texto, que sería presentado en la siguiente reunión.

La minuta no especifica dichos criterios, pero si una puntualización, siendo la misma sorprendente por quien la hace. A pesar de haber sido el grupo que propuso la inclusión de la palabra *nacionalidades* en la redacción del artículo segundo, el representante de Minoría Catalana planteó no volver a incluirla en el Título debatido.²¹

Quizás el hecho de que Fraga ya había anunciado un voto particular al empleo de dicha palabra influyó en este grupo, que optó por evitarla en el Título VIII, puede que para asegurarse la autonomía que pretendía, sin que el debate en torno a la palabra nacionalidades supusiese una barrera más que franquear para lograr su objetivo.²²

Respecto a los criterios debatidos, el final de la reunión se centró en intercambiar impresiones relativas a la existencia de un delegado del Gobierno en las Regiones y a las competencias mínimas de éstas, acordándose dejar para la siguiente sesión el

²⁰ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 300.

²¹ *Ibid.*, p. 300.

²² Este hecho queda en mera suposición ya que, a pesar de la revisión bibliográfica y hemerográfica, no se ha encontrado referencia más allá de la polémica suscitada en torno a la palabra nacionalidades utilizada en el artículo segundo.

establecimiento de método de trabajo para aprobar este Título.²³ No podemos obviar la importancia de este último asunto debatido, ya que se empezaban a establecer dos cosas básicas: competencias mínimas de las regiones y la existencia de un delegado de Gobierno en los territorios autónomos, siendo claves para definir la relación entre el centro y las nacionalidades/regiones y, sobre todo, el grado de autonomía que podrían alcanzar dichos territorios.

El día 25 de octubre, se procedió a la lectura de los diferentes textos presentados por los Grupos, debatiendo posteriormente sobre la metodología de trabajo a seguir. A diferencia del resto de los artículos de la Constitución, donde se partió de uno de los textos para ir modificándolos, en este caso se decidió “ir considerando temas o materias específicas en relación con las Autonomías.”²⁴ No obstante, en la siguiente reunión sí que acordaron unos textos como base para trabajar estas materias.

Antes de iniciarse el debate, el representante popular planteó una cuestión previa, anunciando un voto particular si no se incluía en este Título el tema de los Municipios y las Provincias. La insistencia de introducir esta cuestión respondía a la voluntad de diluir el concepto de autonomía, y por ende a la idea de Fraga, desarrollada cuando fue ministro en el gobierno de Arias, de que la autonomía debía referirse a municipios y provincias. Ahora el debate ya superaba ese razonamiento de 1976, pero el intento de AP era, efectivamente, diluir la carga de nacionalidad que todo esto estaba adquiriendo.

En relación con el que será nuestro segundo eje, (elaboración del EA) es el primero que trató la ponencia, decidiendo que primero se debatirían “las materias referentes al procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía y la distribución de competencias”. Es lógico este primer interés ya que, como ya hemos mencionado, las competencias que tendrían los territorios serían la base del tipo de autonomía creada.

A pesar de las divergencias en relación a qué significaba la autonomía (o más bien qué territorios podían acceder a ella y hasta qué punto), la necesidad de hacer efectivo el derecho reconocido en el artículo segundo era uno de los principales pilares de la Constitución. Demostrado al inicio de esta investigación, el derecho a la autonomía era un reclamo irrevocable.

Asimismo, el siguiente paso lógico en este debate era identificar los territorios que accederían a la mencionada autonomía y, en consecuencia, crear un mapa que lo reflejase. No llegaron a acuerdo en este punto, pero tras el correspondiente debate, los ponentes manifestaron el consenso sobre la constitucionalización de un Estado regionalizado.²⁵

Aunque debatido, en España nunca se llegó a aprobar una Constitución que reflejara el mapa regional, sí se intentó en 1812, pero debido a su complejidad imperial, no se llegó a un acuerdo. En este momento, se estaban creando los regímenes de preautonomía, por

²³ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 300.

²⁴ *Ibid.*, p. 301.

²⁵ Todas las referencias de esta página: *Ibid.*, p. 301.

lo que el debate constitucional fue a caballo con la realidad. En este contexto se decidió que el mapa creado por estas preautonomías era suficiente y no cabía reflejarlo en la Constitución.

Tras analizar esta cuestión, se debatió ampliamente las diferentes posturas de los grupos en relación “con la circunstancia de que los órganos de las regiones puedan ser considerados o no órganos del Estado, dejando pendiente el tema para una próxima deliberación.”²⁶ Este punto también es clave ya que no es lo mismo considerarlos parte de la administración o parte del Estado. Si son simplemente parte de la administración, la autonomía es entendida como un principio de organización, una forma de descentralización. En cambio, si son parte del Estado, la autonomía es entendida en sentido político, se trata de un derecho de los territorios que forman el Estado. Como es bien sabido, finalmente la Constitución consagraría el principio de que las autonomías forman parte del Estado y no de la administración. En consecuencia, los presidentes autonómicos representan al Estado en sus propios ámbitos, por encima de los delegados del Gobierno, estos sí, miembros de la Administración.

Se volvió a debatir entonces el procedimiento de elaboración del EA, matizando que todo lo referente al mismo se entendía sin perjuicio de aquellas regiones que ya tuvieran su estatuto, que serían objeto de disposiciones transitorias.²⁷ Vemos cómo se hacía alusión indirecta a los casos del País Vasco, Cataluña, Galicia, estando muy presente la distinción de estos territorios con los demás, aunque todavía no apareciesen dichas disposiciones. De hecho, no lo harán hasta el informe de la ponencia, pero en el anteproyecto sí se planteó una iniciativa autonómica diferente en los territorios que ya tuvieran un órgano preautonómico (como el CGV o la Generalitat).

“Como consecuencia del debate sobre el procedimiento de elaboración del Estatuto, se exponen las posturas en relación con la Asamblea para su elaboración, así como las dos posturas que se concretan en que dicha Asamblea esté formada por representantes elegidos al efecto, mantenidas por el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Comunista, o por los Parlamentarios que ya estén elegidos.”²⁸

Se debatía entonces si se debía crear una Asamblea específica para elaborar el EA, o la misma se compondría de los representantes elegidos a Cortes por las provincias afectadas. En el primer caso, se trataría de una Asamblea *ad hoc* elegida por los ciudadanos del territorio a los solos efectos de redactar un EA, y en el segundo se dejaría la elaboración a los diputados (obviamente también de las provincias), pero elegidos para las Cortes. En la Constitución se optó finalmente, para las autonomías que accedieran por la vía lenta, por una Asamblea compuesta tanto por los miembros elegidos en Cortes de los territorios

²⁶ *Ibid.*, p. 302.

²⁷ *Ibid.*, p. 301.

²⁸ *Ibid.*, p.301.

afectados, como por los miembros elegidos directamente en las Diputaciones provinciales, es decir que no se trataba de una Asamblea *ad hoc*.

Esto era lo contrario a lo que pasaría en el caso de las autonomías que accedieran por la vía rápida, donde se plantearían diferentes opciones: o bien la Asamblea la compondrían los órganos preautonómicos, o bien los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial serían convocados por el Gobierno para que se constituyesen en Asamblea. Tanto en una como en otra opción esta Asamblea tenía como único objetivo elaborar el EA, siendo efectivamente, Asambleas *ad hoc*. Tras el intercambio de impresiones sobre todas estas cuestiones, se dejó pendiente su resolución hasta la reunión del día siguiente.

Al día siguiente, 26 de octubre, la ponencia decidió profundizar en los temas antes mencionados, sobre todo en relación con lo referente a la elaboración de los Estatutos de Autonomía, planteándose los tres puntos clave a este respecto.

En primer lugar, “la composición de la Asamblea”. En segundo lugar, “la aprobación del Estatuto por las Cortes en su totalidad sólo en función de su constitucionalidad”. En tercer lugar, el “momento en el que el Estatuto ha de someterse a referéndum, esto es, antes o después de su remisión a las Cortes Generales.”²⁹

Es conveniente comentar brevemente estos tres puntos ya que son esenciales para definir qué tipo de Estado Autonómico se pondría en marcha (más o menos federal, centralista...). Aunque profundizaremos este tema en el segundo eje de este apartado dedicado a las autonomías, destacamos aquí que los estatutos de las autonomías que accedieran por la vía rápida serían Leyes Orgánicas de un nivel superior ya que son las únicas leyes de este tipo que deberían ser refrendadas; aunque no sean así definidas, porque, y también lo analizaremos, España no es un Estado federal.

Volviendo a los tres puntos antes mencionados, la composición de la Asamblea implicaba la decisión de quiénes era los titulares de la autonomía y, por ende, quiénes tendrían la potestad de concretar el proceso autonómico. En este sentido existía

“principio de acuerdo, con reserva del Grupo Parlamentario Comunista y del Grupo Socialista, en que sean los Diputados y Senadores elegidos por las respectivas provincias los que, formando una Asamblea, y a este solo efecto, elaboren el Estatuto de Autonomía, según se contiene en el artículo 5, apartado I del documento presentado por UCD.”³⁰

Se trataba de un punto medio entre las distintas posibilidades existentes. Asimismo, aunque los representantes no fueran elegidos al simple efecto de hacer un EA, la asamblea

²⁹ *Ibid.*, p. 302.

³⁰ *Ibid.*, p. 302.

que se constituyese a partir de representantes elegidos en las provincias sí que tendría como único cometido elaborar el Estatuto.

En segundo lugar, se hizo alusión a la aprobación del Estatuto por las Cortes en su totalidad sólo en función de su constitucionalidad, y, en tercer lugar, el momento en el que dicho Estatuto había de someterse a referéndum, esto es, antes o después de su remisión a las Cortes Generales. Es decir que, el debate no se centraba sobre la necesidad de la ratificación o no popular, sino que la discusión se centraba en cuando se tendría que hacer. Este plebiscito, como ya hemos apuntado, significaría que el EA es una LO de mayor nivel ya que necesitaría esta legitimación popular para ser aprobada.

Lo que veremos posteriormente es cómo (y cuándo) se introdujo un marcador en la Constitución que diferenciaba el tipo de autonomía para determinados territorios, al establecer que esta ratificación solo sería necesaria para algunos. En consecuencia, habrá territorios cuyo estatuto es una ley orgánica más (los que accedan por la vía lenta), mientras que los EA de los que accedan por la vía rápida serán leyes orgánicas refrendadas, lo que implicaba además la posibilidad de asumir más autonomía desde un principio.

En cuanto al problema del momento en que el Estatuto había de ser sometido a referéndum, existían diferentes posturas. Mientras que los representantes de UCD y AP manifestaban su acuerdo en que el referéndum se celebrara después de ser aprobado el texto por las Cortes, los representantes de Minoría Catalana, Partido Comunista y Partido Socialista defendieron un plebiscito previo a la revisión del texto a las Cortes, anunciando un voto particular a todo el Título de las Autonomías de prosperar la propuesta contraria.³¹

En la Constitución, las autonomías que accedieran por vía lenta no tendrían que refrendar el EA. En el caso de las autonomías que accediesen por vía rápida triunfaría la segunda postura en la que el EA sería refrendando antes de pasar por Cortes, las cuales simplemente lo ratificarían. No obstante, antes de llegar a Cortes, el EA sería negociado de forma horizontal por la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso para llegar a un acuerdo. En el caso de no llegar a este acuerdo, el EA tendría que tramitarse como proyecto de ley en las Cortes, teniendo que celebrarse un plebiscito tras su aprobación. Analizaremos en profundidad la adopción de esta solución en el segundo capítulo de este apartado dedicado a las autonomías.

Tras explicar cada ponente su postura en torno a los temas presentados, se formularon propuestas referidas a la posibilidad de aprobar disposiciones especiales para la elaboración del Estatuto en regiones concretas.³² Esta permanente alusión a regiones concretas durante los debates de la ponencia son la prueba manifiesta de la consideración, desde un principio, de una diferenciación específica para determinados territorios (sobrentendiéndose que estos serían País Vasco, Cataluña y Galicia).

³¹ *Ibid.*, p. 302.

³² *Ibid.*, p.303.

Tras un amplio debate sobre este tema, se decidió que Minoría Catalana aportase un texto sobre Autonomías, quedando pendiente todo el Título hasta la presentación del mismo.³³ Es destacable la dificultad de los ponentes para ponerse de acuerdo, trasladando sistemáticamente la aprobación del Título en aras de poder llegar a un consenso. Es importante recalcar la mecánica que a estas alturas se está ya observando y que implicaba la búsqueda de un punto intermedio entre posiciones en principio muy distantes, como eran las de AP (recordemos al Fraga ministro con su idea de una descentralización provincial) y las de la izquierda y los nacionalistas, de una autonomía amplia. Es importante que se llegara al punto de encargar a los representantes de MC que elaboraran este documento.

Sin perjuicio del texto que presentara Roca, se decidió continuar con el estudio referente al reparto de competencias entre las regiones y el Estado. Repitiéndonos de nuevo, esta cuestión es de vital importancia, ya que el modelo territorial del Estado dependería de cómo se hiciera este reparto, y, sobre todo, de las relaciones que tendrían los diferentes territorios con para el estado central. Se partió de un documento presentado por UCD, que planteaba cuales serían las competencias exclusivas del Estado, debatiéndose cada materia punto por punto, y “cambiándose impresiones entre los miembros de la Ponencia sobre el significado de los conceptos expuestos en el documento aludido.”³⁴

Aunque en un principio se había planteado empezar a establecer las competencias mínimas de las regiones, en este momento decidieron centrarse únicamente en las competencias exclusivas estatales. Siguiendo el compromiso tácito de aplazar el debate, en esta sesión se intercambiaron posturas, pero se decidió dejar de lado el Título VIII. En consecuencia, en las siguientes reuniones se continuó con la aprobación del borrador constitucional.

El 10 de noviembre finalizaba la fase de la primera lectura no teniendo la ponencia ni un solo artículo relativo a la organización autonómica. En este primer periodo, la ponencia intercambió posturas, quedando patentes las divergencias entre los grupos, pero no decidió nada.

En la siguiente sesión, el 15 de noviembre, ya habiendo comenzado la fase de segunda lectura, se aprobó prácticamente todo el Título VIII. Siendo la ponencia consciente del gran cambio que iba a sufrir este Título y de la necesidad de desarrollarlo a partir de los debates posteriores en las Cortes (y fuera de ellas) la rapidez en la aprobación del Título no sorprende, sino que respondería a un acuerdo tácito de la ponencia de dejar los asuntos más peliagudos para deliberaciones y negociaciones posteriores, en las que se buscaría un consenso que en ese momento no existía.

La aprobación de artículos del Título VIII empezó con la queja del representante de Minoría Catalana, Roca Junyent, a la cual se sumó Fraga, por el desinterés de algunos miembros de la ponencia sobre los debates de la Constitución, en especial sobre el tema

³³ *Ibid.*, p.303.

³⁴ *Ibid.*, p.303.

de las autonomías. Esto ilustra muy bien las dos *caras*, las dos versiones más contrapuestas en torno al Estado a construir, y cómo a ambas les preocupaba esta situación.

Posteriormente se debatió el método de trabajo a seguir, partiendo del documento base presentado por Minoría Catalana. Teniendo en cuenta que se dejaron muchos asuntos para deliberación posterior, lo que se aprobó en este primer momento fueron, a grandes rasgos, tres puntos básicos: qué territorios y cómo podrían acceder a la autonomía, qué procedimiento tendrían que seguir para aprobar el EA, cuál sería su jerarquía legislativa y cuales iban a ser las competencias exclusivas estatales.

En primer lugar, se aprobaron un par de artículos que conformarían el artículo 143 actual, y que estipulaba quiénes eran los territorios con derecho a la autonomía y a quién correspondería la iniciativa autonómica. Se aprobó además un artículo, que sería parte del 144 actual y marcaría la potestad del Estado para influir en, o sustituir esta iniciativa. Esto correspondería a la primera fase en la construcción de la autonomía que sería la de pronunciamiento autonómico. Esto es, qué territorios tendrían la autonomía, y dentro de ellos qué organismo sería el encargado de comenzar el procedimiento para constituirse como autonomía.

También se aprobó una disposición transitoria sin redacción especial, pero que reconociera la especialidad de las nacionalidades y regiones dotadas de regímenes preautonómicos, en las que la iniciativa para dotarse de un régimen definitivo de autogobierno correspondería a los órganos ya existentes. Esto quedaría reflejado en la Disposición transitoria primera de nuestra Constitución actual.

Tras pronunciarse sobre la voluntad de constituirse en territorio autónomo, lo siguiente a regular sería el cómo hacer efectiva esta voluntad autonómica, correspondiendo a la segunda fase, denominada estatuyente, donde se establecieron los pasos para acceder y elaborar un estatuto de autonomía.

Se aprobaron entonces una serie de artículos que conformarían el 151 final, cuyo análisis es muy interesante ya que este artículo sufrirá modificaciones ingentes tras el estudio de enmiendas y publicación del Informe del Anteproyecto, y es que, en él se introduciría, de manera indirecta, una nueva vía diferenciada para acceder a la autonomía, y con ella, una forma diferenciada de elaborar el EA. En esta diferenciación se centrarán prácticamente todas las polémicas y debates existentes tanto en la propia redacción constitucional como en su aplicación posterior.

En tercer lugar, se aprobaron una serie de artículos que conformarían el 147 final, es decir, la definición de qué serían los estatutos de autonomía y qué debían contener.

Los siguientes artículos aprobados conformarían la última fase de instauración de la autonomía, o lo que es lo mismo, la definición de la estructura orgánica. Se aprobó lo que sería el artículo 152 final, que marca la organización institucional básica. Se definía así

la composición de los órganos autonómicos y su consideración. Es de recalcar que, en este primer momento, se consideró una autonomía (aunque prevista para determinados territorios) con presencia de asamblea, consejo de gobierno y sus potestades, planteándose estas últimas primero, y ya posteriormente el sistema de elección de la asamblea.

El siguiente punto, muy unido al anterior, se correspondería al 149 final, definitorio de las competencias estatales. El primer texto constitucional planteó únicamente cuales eran competencias exclusivas del Estado. Posteriormente, además de estipular también la lista competencial para las CCAA, se introdujo, no solo la posibilidad de delegar competencias, sino también de transferirlas, lo que marcaría una diferencia clave. La delegación de la competencia presupone que estas siguen perteneciendo a quien delega; la transferencia, por el contrario, tiene una connotación de finalidad, si se transfieren dejan de pertenecer al Estado, son de las CCAA. Esto se situaría cerca del concepto de devolución manejado por el PNV.

“Los puntos vertebrales de este sistema son: la iniciativa del proceso autonómico, la elaboración del estatuto de autonomía y la delimitación de competencias del Estado y las de la respectiva Comunidad autónoma. Las tres están en el anteproyecto, pero las dos últimas sufrirán modificaciones trascendentales. La mayoría de esas transformaciones tienen origen en una de las cuestiones más polémicas, la “doble vía”, algunos han calificado como “doble grado” o de “dos clases” de autonomía.”³⁵

Los siguientes puntos aprobados, aunque de interés menor en relación con la investigación que los arriba comentados por lo que no todos serán analizados por cuestión de espacio, fueron también importantes. Se acordó un punto sobre el control de la actividad de los órganos de gobierno, que sería el 153 final. Se acordaron también los principios del artículo 139 final, que establecía la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos en cualquier parte del Estado. Es importante recalcar que esta igualdad, tal y como ha sentenciado el TC, no supone que todas las CCAA deban ostentar las mismas competencias.

“El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades

³⁵ Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, p.22.

en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.^a de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales.”³⁶

El siguiente punto aprobado correspondería con el 155 final, que regulaba las potestades del Estado frente a las CCAA en caso de que estas no cumplieran con sus obligaciones. Desde un principio se consideró que no debía servir para suspender la autonomía a los territorios, sino para tener una garantía constitucional de control de las CCAA en situaciones excepcionales. De hecho, su origen está en una Constitución federal, como lo es la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

Quien se opuso más a la redacción de este artículo fue Fraga, ya que, al considerar la autonomía como un derecho cedido por el Estado, de la misma manera que se otorgaba, debía haber una vía para, en caso de problemas, quitar la autonomía. No obstante, y como se reflejará finalmente en la Constitución, el derecho es propio de los territorios, por lo que el Estado no puede eliminar la autonomía unilateralmente, aunque si intervenirla, pero nunca, porque iría contra la propia Constitución, eliminar los órganos autonómicos. Es por esto que se fueron introduciendo garantías a esa intervención, como la previa requisición al presidente de la CA y, en caso de no ser atendido, necesitar la mayoría absoluta del Senado para que el Gobierno pudiera aprobar las medidas necesarias para obligar a la CA al cumplimiento de sus obligaciones.

Los tres últimos artículos aprobados guardarían relación con la economía de los territorios autónomos. El primero, que sería el 156 final, trataba sobre la autonomía financiera del territorio, el siguiente, el 157 final, sobre los recursos de los territorios autónomos y el 158 sobre el reparto de estos recursos.

En la primera sesión acabó aprobándose casi todo el título y en la siguiente sesión, el 17 de noviembre, se aprobaron, con modificaciones respecto al día anterior, el 156 y 157 final que correspondería a la colaboración entre CCAA y Estado en relación con la Hacienda y su financiación. Sin embargo, aunque mencionaremos ocasionalmente el tema económico, no profundizaremos en él por escaparse de nuestro objeto principal de estudio.

En definitiva, se aprobó un Título muy provisional con la voluntad de dejarlo lo más indefinido posible para ir concretándolo en los debates en Cortes. En este sentido, la

³⁶ STC, Recurso de inconstitucionalidad número 685/1984. Sentencia número 37/1987, de 26 de marzo, BOE, nº89, de 14 de abril de 1987, pp. 6-22.

ponencia decidió, el 17 de noviembre, establecer los puntos de acuerdo y desacuerdo habidos respecto a la redacción de este título. Tanto Solé Tura, como Peces-Barba y Roca manifestaron

“su desacuerdo en cuanto al tratamiento de las materias referentes al referéndum posterior del Estatuto, orden público, hacienda, veto suspensivo y distribución de competencias entre el Estado y las Regiones.”

Fraga, siguiendo la línea manifestada durante toda la ponencia, expuso su postura y aunque manifestaba su voluntad de acuerdo, se reservó la posibilidad de formular un voto particular a todo el Título. Habida cuenta de lo expresado por los ponentes, Pérez-Llorca propuso intentar establecer unos principios que podrían ser la base para llegar a un acuerdo en relación con la Hacienda de las Autonomías, el Orden Público y el referéndum de Estatuto.

Se debatieron cada uno de los puntos interviniendo todos los miembros de la ponencia, acordando como principios de acuerdo, sin perjuicio de su matización posterior, los siguientes puntos.

“Se acuerda que la potestad tributaria derivada de los territorios autónomos, permitirá la libre creación de tasas y contribuciones especiales y por lo que se refiere a los impuestos, tendrá competencia, de acuerdo con una lista que vendrá fijada en la Constitución. En principio dichos impuestos serían los que pudieran territorializarse y como ejemplo, los que gravan determinadas ventas y el comercio al detalle; en caso de coincidencia con las figuras impositivas del Estado, los hechos imponibles y bases aplicables serían las mismas que las de éste.”

Aunque no desarrollemos el tema económico y de hacienda en la investigación, conviene mencionar que este será el modelo finalmente aprobado. El sistema tributario actual consiste en que las autonomías pueden introducir determinados impuestos (por eso la gasolina, por ejemplo, tiene diferentes precios según la comunidad autónoma) y, sobre todo, en cesiones del IRPF por parte del Estado para atender aquellas cosas que gestionan (educación, sanidad...). Todo ello con la excepción de País Vasco y Navarra donde el sistema es al revés: ellas le dan al Estado una parte para gastos comunes.

En relación con el orden público, y siguiendo el criterio de UCD manifestado por Pérez-Llorca, se consideró que esta competencia sería estatal

“sin perjuicio de la existencia de Policías territoriales que coadyuvaran al mantenimiento del Orden Público, en la forma que establezcan los Estatutos o en acuerdos sobre transferencia de competencias.”³⁷

Aunque en el debate todavía no había aparecido esta noción de transferencia, vemos como se empieza a manifestar ya esa voluntad de no solo de delegación. Estas policías finalmente se crearon en País Vasco y Cataluña solamente como organismos autónomos, además en el Estatuto vasco se echó mano de nuevo de la disposición adicional y de los derechos históricos para justificarla.

“Las reclamaciones airadas del Consejo General Vasco para que le fueran transferidas las competencias de Orden Público tiene mucho de intento de dar legitimidad institucional a un agente clave que por momentos se estaba saliendo del engranaje y provocando un movimiento no deseado en la sociedad hacia el convencimiento de la necesidad de ruptura.”³⁸

En efecto, y como analizaremos en profundidad en el estudio de la Disposición Adicional primera, los entes preautonómicos como el CGV supusieron unas instituciones fuera del esquema del Estado que transitaba hacia una forma democrática. Es decir, era lo único que se le salió del guion (en el plano institucional) al Gobierno.

Finalmente, en relación con el referéndum para la aprobación del Estatuto de autonomía se llegó a una serie de principios de acuerdo formulándose tres posibilidades. La primera consistiría en la celebración de un doble referéndum: uno previo en el que la población de los territorios autónomos se pronunciaría sobre su deseo de acceder a la autonomía y otro posterior, tras ser aprobado el texto por las Cortes. Esta opción se materializó posteriormente en el artículo 151.1 que solicitaba no solo determinados requisitos para acceder a la autonomía, sino también una ratificación popular para el ejercicio de la misma.

La segunda posibilidad sería la de no existencia de referéndum, que sería la fórmula finalmente adoptada para los territorios que accedieran a la autonomía por vía lenta. La tercera posibilidad, que sería la que finalmente aparecería para las CCAA de vía rápida sería la celebración de un referéndum previo al paso del texto por las Cortes, siempre y cuando se diera al Gobierno la posibilidad de una intervención negociadora en la Asamblea de parlamentarios que elaboraría los Estatutos correspondientes.³⁹

Como ya hemos introducido, la evolución de los acuerdos (y desacuerdos) en el debate llevó a un ingente desarrollo de la autonomía (en particular de la doble vertiente)

³⁷ Todos los acuerdos expuestos en esta página: *Ibid.*, p.333.

³⁸ José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*, p.79.

³⁹ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.334.

difiriendo totalmente este entendimiento inicial con el acuerdo final. En efecto, este primer acuerdo lo que suponía era un único procedimiento de acceso a la autonomía.

La misma parecía entenderse más de manera política teniendo en cuenta el proceso de elaboración de EA acordado. Era competencia de la Asamblea de parlamentarios la elaboración del estatuto (y no figurando la posibilidad de que se tratase de un estatuto impuesto), el cual sería debatido con una Comisión especial del Congreso, en un proceso horizontal de negociación. Asimismo, se planteaba la necesidad de una legitimación popular del Estatuto previa aprobación final del mismo. En caso de no haber acuerdo entre las delegaciones y la asamblea, el debate se trasladaría a Cortes a través de una tramitación de Proyecto de ley (ya no sería una negociación Comunidad Autónoma-Estado) y aunque se seguía manteniendo la necesidad de referéndum, este era post aprobación del texto, requisito que acabaría desapareciendo para los territorios que accedieran a la autonomía por la vía lenta.⁴⁰

⁴⁰ 1. Aprobado por la Asamblea de Parlamentarios un texto común, una Comisión especial del Congreso, constituida por el criterio de representación proporcional de todos los grupos parlamentarios, examinar con el concurso y asistencia de una delegación de aquella Asamblea, el texto propuesto, con el fin de alcanzar en el plazo de tres meses, un acuerdo sobre su contenido definitivo.

2. Si se alcanzara dicha conformidad, el texto resultante será sometido a referéndum en bloque, y en el ámbito territorial a que pretenda extender su validez, para su ratificación o denegación.

3. Si el Proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales para su aprobación definitiva en una sola votación.

4. De no alcanzarse la conformidad entre las delegaciones de la Asamblea y la Comisión especial del Congreso, el Proyecto de Estatuto será tramitado como Proyecto de ley ante éstas. Los textos aprobados por las mismas serán sometidos a referéndum de los electores inscritos en el Censo electoral de la o las provincias que pretendan constituirse en región. *Ibid.*, p.334.

4.2 Fase de pronunciamiento autonómico

Al empezar el debate del Título VIII, y una vez reconocido el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones en el artículo segundo, lo primero que decidió la ponencia fue definir los territorios que tendrían el derecho a la autonomía, a quienes correspondería el ejercicio de la iniciativa autonómica, los mínimos exigidos para ejercerla, así como los mínimos de población y extensión para poder formarse como territorio autónomo.

Se estableció, además, desde un primer momento, la posibilidad del Estado de sustituir dicha iniciativa. Esto trajo numerosos debates ya que, si como ya hemos apuntado, el derecho a la autonomía, según la utilización del principio dispositivo, era un derecho y no obligación, ¿qué necesidad tendría el Estado de sustituir la iniciativa?

Como analizaremos, lo que se puede apuntar es que, teniendo en cuenta la implantación de diferentes preautonomías que se estaba dando a la vez que la redacción constitucional, el Gobierno no quisiese que ningún territorio se quedase “descolgado” de esta autonomía, que ningún territorio no se constituyese en CA y dependiese entonces del Gobierno central. En consecuencia, se previó desde ese primer momento la sustitución de la iniciativa autonómica. Esto explicaría por qué la gran oposición a esta iniciativa provenía de la derecha y no de la izquierda, queriendo la primera diluir al máximo la autonomía del nuevo Estado que se estaba creando, no teniendo por qué generalizarse el modelo autonómico.

Es relevante también el actual artículo 137, que apareció con el Informe de la Ponencia, y en el que se estipulaba que el Estado se organizaría territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.¹ Aunque no entraremos en el análisis de la génesis constitucional de este precepto es importante recalcar que dicho artículo definía las entidades que tendrían derecho a la autonomía, sin especificar el grado de la misma. Tanto municipios, provincias como Comunidades Autónomas gozarían de autonomía, pero se entiende en el proceso de debate constitucional que no todas deberían tener el mismo grado. Esto es una muestra más del compromiso apócrifo, siendo el TC el que especifique posteriormente que la autonomía de las CCAA corresponde a un nivel más alto, entendiéndose la autonomía de provincias y municipios como la vía de descentralización necesaria para la gestión de sus intereses.

En relación con los territorios que podrían acceder al autogobierno la ponencia optó, en un primer momento, por repetir la fórmula nacionalidades y regiones, abandonándola

¹ **Artículo 130.**

El Estado se organizará en Municipios. La Provincia se fundamenta sobre la asociación de Municipios en los términos que determine la ley. Las Comunidades autónomas se basan en la libre asociación de las Provincias. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Informe...p.1638.

rápida­mente (como ya hemos mencionado, a propuesta de Miquel Roca) para establecer finalmente la Carta Magna que quienes podrían acceder serían *las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica*.²

Aunque la alusión a las provincias limítrofes figuraba desde el primer borrador, las provincias con entidad regional histórica no aparecerían hasta la discusión en el Congreso, y su posterior Dictamen del 1 de julio. Como veremos, muchos de los cambios claves aparecerán tras pasar el anteproyecto por el Congreso, lo cual es lógico ya que es dónde sería sometido a enmiendas y votos particulares, dónde intervinieron todos los grupos, y momento también en el que, paralelamente, se estaban produciendo reuniones y negociaciones fuera de las Cortes; además del avance en el proceso de regionalización impulsado desde el Gobierno y emprendido por el ministro Clavero.

Analizaremos cómo los cambios tras el debate constitucional llevaron al reconocimiento de un esquema lógico, pero no exento de problemas, de tres tipos de entes territoriales susceptibles de convertirse en CCAA (provincias limítrofes, territorios insulares y provincias con entidad regional histórica, es decir, comunidades uniprovinciales).

No obstante, no solo los entes que aparecen en este apartado podrían constituirse en territorios autónomos, sino que el artículo 144 otorgaría al Estado la potestad de sustituir esta iniciativa y la Disposición transitoria tercera y quinta serían específicas para los casos concretos de Navarra (la 3º), Ceuta y Melilla (la 5º). Además, las disposiciones transitorias primera y segunda facultarían a determinados territorios para realizar su pronunciamiento autonómico, y, por tanto, su constitución como CCAA. La Carta Magna contiene así diversos supuestos que permiten la constitución de un territorio en Comunidad Autónoma. En esta investigación nos centraremos únicamente en la evolución del artículo 143 final, así como de las Disposiciones transitorias 1º y 2º y el artículo 151.1.

Aunque los titulares del derecho a la autonomía fueran las nacionalidades y regiones, según estipulaba el artículo segundo, la cuestión radicaba en quien tendría la iniciativa efectiva del proceso autonómico. Al no estar constitucionalmente identificadas, no la tendría ninguna de las dos. Las únicas unidades territoriales identificadas eran las provincias y municipios, en consecuencia, la iniciativa recaería en las corporaciones locales. Cada provincia decidiría si deseaba o no la autonomía y, sobre todo, decidiría con quién compartía dicha autonomía, ya que se trataba de un derecho pensado para ser ejercido conjuntamente.

En efecto, era una decisión adoptada conjuntamente por los representantes del territorio que primero aspirarían, y luego dispondrían de la autonomía, y por las instituciones representativas del Estado. En la Carta Magna se establecieron multitud de combinaciones posibles para llegar a la misma autonomía en dos fases estatuyentes

² Art 143.1 Constitución Española. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>).

radicalmente diferentes. En relación con esta iniciativa, el debate se centró en si debía recaer en los ayuntamientos, al igual que en la II República, o en las diputaciones. En el primer caso, podía pasar lo ocurrido con Navarra en 1932, si una mayoría de ayuntamientos daba su negativa, la autonomía no seguiría hacia delante. Sin embargo, en el segundo caso, y ostentando un partido autonomista la provincia, la autonomía quedaba asegurada.

La primera fase de instauración autonómica se da con la capacidad decisiva de los titulares del derecho a la autonomía para configurar el Estado que la Constitución habilita. En esta capacidad habría que tener en cuenta dos aspectos. En primer lugar, la delimitación de las entidades territoriales que ostentarían una parte del poder estatal (CCAA). En segundo lugar, la determinación de ese poder (que serían las cuestiones que se convertirían en materias que debía contener el EA). En la segunda fase, la fase de modificación de la iniciativa, el principio dispositivo permitiría que las CCAA ya constituidas pudieran proponer y pactar la modificación de aquellos elementos definidores de su autonomía, mediante la reforma de los EA.

En consecuencia, se trata de dos fases que en principio confieren capacidad de codecisión a los representantes de unos territorios, dejando parcialmente en sus manos el cierre o la apertura del modelo organizativos del poder, lo que introduce en el mismo un elemento de indeterminación, de inestabilidad. Se hace patente aquí la *deconstitucionalización* de la forma de Estado, ya que se mantiene abierta la posibilidad de modificar elementos que definen la autonomía en los propios EA de las CCAA³.

El 15 de noviembre, y antes de empezar a aprobar el articulado, la ponencia decidió que la denominación del Título VIII sería *de los Territorios Autónomos*.

Los primeros dos artículos aprobados por la Ponencia para el Título que nos ocupa, se corresponderían con el artículo 143 final que define a quién corresponde el derecho a la autonomía y quién puede ejercer la iniciativa del proceso autonómico.⁴ En relación con el primer punto, es decir a qué territorios correspondía el derecho a la autonomía, la ponencia estableció que

*“para el ejercicio del derecho a la autonomía a que se refiere el artículo 2º de la Constitución las diferentes nacionalidades y regiones que integran España podrán acceder a su autogobierno y constituirse en (Territorios Autónomos).”*⁵

Fraga anunció un voto particular por el empleo de la expresión *nacionalidades* en el texto.⁶ El paréntesis en el artículo aprobado responde a la petición de los representantes de UCD de dejar pendiente para la segunda lectura la denominación de los territorios autónomos. No obstante, la misma no aparecería hasta el Informe de la Ponencia sobre el

³ Tesis desarrollada por Pedro CRUZ VILLALÓN: *La curiosidad...*

⁴ Para ver la evolución en la redacción de este artículo, véase Anexo. Tabla 2: Artículo 143.

⁵ Borrador inicial de la ponencia, **artículo 136.1** Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.325.

⁶ *Ibid.*, p.323.

Anteproyecto del 17 de abril, sin especificar la procedencia del nombre Comunidades Autónomas.

La indefinición que apuntábamos tras la redacción del artículo segundo se trasladó al Título VIII, y haciendo uso del principio dispositivo, se dejó a la voluntad (véase el uso del verbo poder y no tener en la formulación) de estos territorios constituirse o no en autonomía.

Tras definir, usando la fórmula *nacionalidades y regiones*, qué territorios tendrían la titularidad del derecho a la autonomía, se legisló a quién correspondería la iniciativa autonómica. Sobre la base de un artículo presentado por MC de decidió que fueran los *ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes con características históricas o culturales comunes* los encargados de la mencionada iniciativa.⁷ A este acuerdo se presentó un voto particular por parte de los representantes de UCD que proponían que la iniciativa se llevara a cargo por los parlamentarios.⁸

La fórmula utilizada no era nueva y procedía del art 11.1 de la Constitución del 31 que establecía que

*“Si una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en territorio autónomo (...) presentarán su estatuto.”*⁹

Es clara la conexión con la II República, por lo que podríamos preguntarnos si la ponencia estaba en ese momento pensando en un modelo autonómico específico para los tres territorios que hicieron uso de este artículo y lograron aprobar, o mínimo plebiscitar sus Estatutos de Autonomía durante ese periodo (País Vasco, Cataluña y Galicia). Sin embargo, este modelo fue ampliándose hasta terminar generalizándose para todos los territorios. Además, en el segundo apartado de este mismo artículo aprobado por la ponencia se estipulaba que el Gobierno, por razones de interés general que aconsejasen la aceleración del proceso autonómico de un determinado territorio, podría sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos a través de la aprobación de una Ley Orgánica.¹⁰

⁷ **Artículo 137**

1. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes con características históricas o culturales comunes. Para ello, será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios que se comprendan en aquel, y cuya total población no sea inferior a las dos terceras partes del censo del ámbito territorial de referencia.

Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 325.

⁸ *Ibid.*, p.323.

⁹**Artículo 11.1**, Constitución de 1931. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf)

¹⁰**Artículo 137**

2. Excepcionalmente, el Gobierno podrá proponer a las Cortes Generales la aprobación de una Ley Orgánica, que sustituya la iniciativa de los Ayuntamientos, cuando razones de interés general aconsejen la aceleración del proceso autonómico de un territorio determinado. Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.325.

Esto nos muestra que quizás no se planteaba tan claramente una autonomía solo para tres territorios y que la voluntad de poder generalizar el proceso autonómico estaba presente desde el principio. De hecho, y como hemos podido comprobar en el primer capítulo, el ministro para las autonomías así lo quería. Teniendo en cuenta las divergencias dentro de UCD, quizás una parte de este partido era proclive a mantener un modelo al estilo italiano, con una descentralización general para todo el país y una autonomía particular para determinados territorios, mientras que otra consideraba que la generalización de todo el proceso era la mejor forma de evitar posibles separatismos. Otra suposición podría ser que lo que se planteaba era una autonomía política para tres territorios y una autonomía guiada y establecida por el Estado para los demás.

Siguiendo con nuestro análisis, la ponencia, que tenía como referente la Constitución Italiana (inspirada a su vez de la de la II República) y la Ley Fundamental de Bonn, debatió entonces la posibilidad de la introducción de un mapa regional, presente en las Cartas Magnas mencionadas. Se dejó el debate para un momento posterior, que no frugó ya que, como hemos comentado en diversas ocasiones, ya estaban en marcha las preautonomías, con lo que, teniendo en cuenta la división existente y la voluntad de aplazamiento gracias al compromiso apócrifo, se consideró que con el mapa que se estaba estableciendo con estas preautonomías sería suficiente.

La segunda parte de lo acordado en este artículo fue el establecimiento de los requisitos mínimos para que estas provincias se pudieran pronunciar, estableciendo que la iniciativa sería llevada a cabo por los ayuntamientos, si lo solicitaban *las dos terceras de municipios que se comprendan en aquel, y cuya total población no sea inferior a las dos terceras partes del censo del ámbito territorial de referencia*.¹¹

En el apartado tercero del artículo aprobado se estableció que dicha solicitud debía ser computada separadamente por cada provincia. En caso de no cumplir los mínimos se podría reproducir la petición, con idéntica referencia territorial o más limitada.¹²

En el último apartado de este artículo se establecieron los mínimos de extensión (no podía ser inferior a una región histórica) y población (millón y medio de habitantes) para que un territorio pudiera formarse como autónomo. Respecto a la población se redactó el mínimo entre paréntesis en virtud de la aceptación de una propuesta de UCD de aportar a la Ponencia un nuevo mínimo definitivo en la siguiente reunión.¹³

¹¹ **Artículo 137**

1. (...) Para ello, será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios que se comprendan en aquel, y cuya total población no sea inferior a las dos terceras partes del censo del ámbito territorial de referencia.

Ibid., p.325.

¹² **Artículo 137**

3. Los requisitos del apartado 1.0 de este artículo se computarán separadamente para cada una de las provincias que se pretendan integrar en la unidad autonómica. Solo se seguirá el procedimiento en la medida en que se cumplan en su conjunto dichos requisitos. Todo ello sin perjuicio de reproducirse la petición nuevamente, con idéntica referencia Territorial o más limitada.

¹³ *Ibid.*, p.323.

En el Anteproyecto presentado el 5 de enero, estos artículos presentarían ligeras variaciones. En el caso de la titularidad del derecho a la autonomía, se mantuvo la fórmula *nacionalidades y regiones*, añadiéndose que se constituirían como Territorios Autónomos *con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos*.¹⁴

Se ve esta voluntad de enmarcar y resaltar que, si bien los territorios tenían derecho a la autonomía, debían conformarse de acuerdo con lo que estableciera la Constitución como mecanismo para ello. Esta previsión es común y ocurre con multitud de derechos, como por ejemplo el de residencia. Los ciudadanos tienen el derecho a establecer su domicilio donde quieran, pero no pueden hacerlo en lugares que las leyes reservan, como por ejemplo podría ser un espacio natural. En el caso de la autonomía, aunque el derecho sea originario de los territorios, su legislación e instauración debe hacerse en base a la Constitución. La insistencia en algo tan obvio responde al interés de que ningún territorio pudiese salirse de la norma, teniendo en mente el País Vasco, ya que como veremos en el siguiente capítulo, el PNV buscó la forma de sortear, de alguna forma, la Carta Magna.

Respecto a la iniciativa autonómica, se mantuvo la referencia a los ayuntamientos, introduciéndose que no serían solo los de las provincias, sino también podían ser los de los territorios insulares, lo cual era lógico ya que sino las islas quedaban fuera de la definición.

En relación con el mínimo exigido para la validez de la iniciativa por parte de los ayuntamientos, se mantuvo la exigencia de *las dos terceras partes del número de municipios*, reduciendo la población exigida en los mismos a la *mayoría del censo del ámbito territorial de referencia*, y ya no a las dos terceras partes del mismo. Con esto se buscaba evitar la hegemonía de los municipios grandes frente a los pequeños.¹⁵

Se mantuvo también, ahora siendo trasladado al segundo apartado del artículo, la necesidad de computar estos requisitos de forma separada para cada provincia, introduciéndose el plazo mínimo de un año para poder repetir esta iniciativa, pero eliminando la referencia a poder hacerlo con idéntica referencia territorial o más limitada.¹⁶

¹⁴ **Artículo 128**

1. Para el ejercicio del derecho a la autonomía a que se refiere el artículo 2 de la Constitución las diferentes nacionalidades y regiones que integran España podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Territorios Autónomos, con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos.
Anteproyecto...p.690.

¹⁵ **Artículo 129**

1. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.
Anteproyecto...p.691.

¹⁶ **Artículo 129**

2. Los requisitos del apartado anterior se computarán separadamente para cada una de las provincias que se pretendan integrar en el Territorio Autónomo. Sólo se seguirá el procedimiento en la medida en que se

De los votos particulares emitidos por los ponentes a este respecto, Fraga reservó un voto particular, dentro de su texto alternativo al Título VIII, en el que además de exigir la retirar la palabra nacionalidades, proponía su particular visión de la descentralización planteando la posibilidad de que, al no darse los mínimos requeridos para formarse como territorio autónomo, pudieran establecerse regiones por Ley Orgánica, optando las mismas por el régimen de Mancomunidad o por el de región autónoma con Estatuto propio.

Exigía, además el acuerdo de las Diputaciones elevando a cuatro quintas partes el número de Ayuntamientos que habrían de adoptar los correspondientes acuerdos.¹⁷ El grupo comunista, propuso volver al quórum decidido en el borrador inicial.¹⁸ Uno de los debates centrales en el desarrollo parlamentario de este artículo fue si la iniciativa debía ser de los ayuntamientos, de las diputaciones o de ambos; además de cuestionarse los mínimos requeridos, como tendremos ocasión de comprobar.

En el tercer apartado del artículo se conservaba el principio de sustitución de la iniciativa autonómica por parte de las Cortes, a iniciativa del Gobierno, eliminándose la referencia a la excepcionalidad, manteniéndose la necesidad de hacerlo a través de una Ley Orgánica y siempre cuando razones de interés general lo aconsejaran.¹⁹

El principal problema que se presentó al analizar el anteproyecto, y como bien vieron varios enmendantes, es que este modelo de iniciativa autonómica era demasiado rígido y muchos de los territorios que estaban pidiendo regímenes de preautonomía no podían cumplir estas exigencias.

cumplan en su conjunto dichos requisitos. En su defecto sólo se podrá reproducirla iniciativa transcurrido el plazo mínimo de un año.

Anteproyecto...p.691.

¹⁷ **Artículo sexto**

1. Las provincias limítrofes podrán constituirse en regiones por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus Ayuntamientos y de la totalidad de sus Diputaciones provinciales, tomado en cada Corporación por la mayoría de dos tercios.

2. Por ley orgánica se podrá establecer regiones, cuando no se produzca su creación de acuerdo con el número anterior.

3. Las regiones podrán optar por el régimen de Mancomunidad, del artículo cuarto, número tres, o por el de región autónoma con Estatuto propio.

4. Las regiones que opten por la autonomía estatutaria, la ejercerán en los términos de los artículos siguientes del presente título, que serán desarrollados por una ley orgánica de Autónomas regionales

Voto particular de Alianza Popular al Título VIII...p.700.

¹⁸ *La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territoriales insulares con características históricas, socioeconómicas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de sus Ayuntamientos, siempre que la población de éstos represente las dos terceras partes del censo del ámbito territorial de referencia.*

Voto particular del Grupo Comunista al artículo 129.1...pp.706-707.

¹⁹ **Artículo 129**

3. Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado.

Anteproyecto...p.691.

En este anteproyecto se introdujo además una vía de acceso a la autonomía diferenciada para aquellos territorios dotados, antes de la entrada en vigor de la Constitución, de un régimen provisional de autonomía. Los territorios que en ese momento cumplían esta previsión eran Cataluña, País Vasco y Galicia. En este sentido, la Disposición Transitoria Tercera, apartado primero, estipuló que, en estos territorios, la iniciativa autonómica recaería en los órganos preautonómicos ya existentes. En el segundo apartado de la misma disposición se estableció la disolución de dichos órganos preautonómicos una vez elaborado el EA.²⁰

Tras el estudio de las enmiendas, la denominación del Título fue modificado por mayoría, aunque con la oposición de los representantes de los Grupos Minoría Catalana y Comunista, adoptándose la rúbrica *De la organización territorial del Estado*. Se decidió dividir el contenido en tres capítulos: *Principios Generales*, *De la Administración Local* y *De las Comunidades autónomas*.²¹

Vemos en esta nueva denominación del Título como la importancia del mismo recae en la organización territorial del Estado y ya no de los Territorios Autónomos, respondiendo así al interés, tras la presentación del anteproyecto, de resaltar al Estado. A su vez, se acordó una denominación para esos territorios autónomos, que pasaron a llamarse Comunidades Autónomas, sin presentar el informe ninguna referencia de dónde o de qué grupo procedía la propuesta de esta denominación nueva en el derecho constitucional comparado.

Respecto a la titularidad de la autonomía, presente en el apartado 1 del artículo 128, se presentaron 5 enmiendas.²² Cuatro de las cinco enmiendas proponían la supresión de la palabra *nacionalidades* dejando únicamente la referencia a las regiones. Las razones (y los enmendantes) eran las mismas que las expuestas para el artículo segundo. Manuel Jesús García Garrido de UCD argumentaba que no debía establecerse diferencias entre *nacionalidades* y *regiones* coincidiendo esta justificación con la de Ortí Bordás, que argumentaba que carecía de sentido positivo la distinción de nacionalidades y regiones.²³

Este último iba más lejos y consideraba que la denominación del Título VIII debía ser *de las regiones autónomas* ya que la única autonomía admisible, a juicio del enmendante,

²⁰ **Disposición Transitoria Tercera**

1. *La iniciativa a que se refiere el artículo ciento veintinueve, corresponderá a los órganos ya existentes en los Territorios Autónomos dotados de un régimen provisional antes de la entrada en vigor de la presente Constitución.*

2. *Una vez aprobados los Estatutos de Autonomía conforme a lo establecido en el artículo ciento treinta y uno los órganos provisionales se considerarán disueltos.*

Anteproyecto...p.698.

²¹ Informe...p. 1596.

²² Las enmiendas fueron: Enmienda nº35 de Licinio De la fuente (AP)...p.151; enmienda nº55 de Hipólito Gómez de las Rozas (Grupo Mixto) ...pp. 159-160; enmienda nº64 de Francisco Letamendia (Grupo Mixto) ...p.170; enmienda nº736 de Ortí Bordas (UCD)...p.461 y enmienda nº755 de Manuel Jesús García Garrido (UCD)...pp.471-472.

²³ Justificación enmienda nº755 de Manuel Jesús García Garrido (UCD)...pp.472 y justificación enmienda nº736 de Ortí Bordas (UCD)...p.461.

era la de las *regiones y municipios*, considerando inadecuado e inexacto el término de *nacionalidades*. Apostaba también por precisar que las regiones se constituirían en autónomas *dentro del Estado español* ya que debía quedar constitucionalmente claro desde el principio que la autonomía regional se realizaba dentro del Estado.²⁴

Vemos como se repetía esa consideración de España preexistente, la unidad y la voluntad de reducir la autonomía a mera descentralización, en este caso en un miembro de UCD. Como ya hemos apuntado en el anterior capítulo, en el seno de este partido las posiciones iban desde la defensa de una mera descentralización administrativa hasta una descentralización más en el sentido político. En este sentido, Ortí Bordás coincidía también con Licinio de la Fuente de AP, quien además de proponer suprimir el término *nacionalidades*, consideraba excesivo el concepto *autogobierno*, ya que de todas maneras los territorios deberían compartirlo con el poder central. Abogaba entonces por buscar otra expresión, como *participar en el gobierno de su territorio con facultades propias o delegadas*.²⁵

La única enmienda en el sentido totalmente contrario a esta idea, y en la línea de lo que venía defendiendo en el artículo segundo, fue la de Letamendía que proponía sustituir *nacionalidades* por *naciones*.²⁶

Se terminó eliminando la expresión *nacionalidades y regiones*, trasladando la referencia del ejercicio de la autonomía reconocido en el artículo segundo al primer apartado de una Disposición adicional nueva, siguiendo un nuevo criterio acordado por mayoría.²⁷ En ella se introdujeron nuevas vías de acceso a la autonomía, con exigencias diferentes según los organismos encargados del pronunciamiento autonómico y los mínimos necesarios para el mismo.²⁸ Se materializaría así la denominada *vía rápida* de acceso a la autonomía. En esa misma disposición se establecía, para los territorios que accedieran por esta *vía rápida*, un procedimiento específico de elaboración del EA y se enumeraron las

²⁴ Justificación y enmienda nº736 de Ortí Bordas (UCD)...p.461.

²⁵ Justificación enmienda nº35 de Licinio De la fuente (AP)...p.151.

²⁶ Enmienda nº64 de Francisco Letamendía (Grupo Mixto) ...p.170.

²⁷ **Disposición adicional nueva**

1. *En ejercicio del derecho reconocido en el art. 2 y regulado en el Título VIII de la constitución, las Comunidades autónomas podrán acceder a su autogobierno de acuerdo con lo previsto en los apartados siguientes*

Informe...p. 1612.

²⁸ **Disposición adicional nueva**

4. *Sin embargo, las Comunidades Autónomas, donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía, mediante sufragio universal, podrán desde luego, proceder según lo previsto en el número anterior cuando así lo decidan por mayoría absoluta sus organismos preautonómicos.*

5. *De la misma manera podrá proceder cualquier Comunidad Autónoma, en lugar de lo previsto en el artículo 136.1 de la Constitución, si así lo solicitan las 4/5 partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría de la población de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.*

Informe...p. 1612.

competencias que podrían asumir las CCAA, cuestión que será analizada en el siguiente capítulo.

Ya se perfilaban las visiones sobre la autonomía, entendiéndola la izquierda como un derecho, considerando AP y parte de UCD como una descentralización administrativa, como un principio de organización democrática del Estado. Esto se verá con más claridad en la profundización del debate en Cortes, y, adelantándonos un poco, dentro del mismo UCD

“baste para ilustrarnos [sobre la divergencia ideológica en torno a la organización territorial] el que constantemente señala Herrero de Miñón entre él mismo-proclive a un reconocimiento constitucional de la asimetría entre los derechos históricos de Cataluña y el País Vasco, por un lado, y la descentralización conveniente para el resto- y el vicepresidente del Gobierno, Fernando Abril, que tendía a reducir la autonomía a esto último, un Estado descentralizado.”²⁹

Además de la introducción de esta disposición adicional nueva, se aprobó una disposición transitoria tercera para el caso específico de Navarra que

“refleja exactamente el contenido del acuerdo tomado por el Consejo Parlamentario de Navarra el 30 de diciembre de 1977 y el acuerdo de los Grupos Parlamentarios de UCD, PSOE y PNV, de la misma fecha.”³⁰

Aunque no desarrollemos el caso Navarro en el *iter* constituyente al no ser el objeto específico de esta investigación, recordamos que la negociación para llegar al mencionado acuerdo está explicada en el capítulo primero. La Disposición aprobada planteaba constitucionalmente la posibilidad de la incorporación de este territorio al País Vasco, y tenía en cuenta su foralidad para establecer una vía de acceso y pronunciamiento autonómico concreto para su caso.³¹

²⁹ José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*, p.64.

³⁰ Enmienda nº778 del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco...p.362-363.

³¹ **Disposición Transitoria Tercera**

1. *En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 136 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa, será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.*

2. *Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 136.*

Informe...p. 1614.

Llegados a este punto, separaremos en dos el capítulo. En primer lugar, analizaremos el proceso de aprobación del artículo 143 de la Constitución, que implantará la vía de acceso para la autonomía, denominada *vía lenta*; y en segundo lugar veremos el proceso de aprobación de las Disposiciones Transitorias primera y segunda que marcaran la iniciativa autonómica para llegar a la autonomía plena por la vía rápida.³²

4.2.1 La vía lenta de acceso a la autonomía (artículo 143)

Respecto a la iniciativa autonómica, se presentaron 8 enmiendas, de las cuales seis buscaban modificar los mínimos exigidos para ejercerla.³³ No analizaremos todas ellas a fondo, siendo más interesante ver posteriormente el debate en Cortes, aunque daremos aquí unas pinceladas de los argumentos vertidos. La mayor parte de ellas consideraba los mínimos demasiado altos, ya que, como bien apuntaba Gastón Sanz,

“resultara poco menos que imposible el logro de la autonomía (dados los requisitos del artículo 129) si no se logra previamente la preautonomía mediante Decreto-ley aprobatorio de Estatutos.”

En consecuencia, se debían evitar los obstáculos prácticamente insalvables para garantizar el derecho a la autonomía.³⁴ En el mismo sentido se expresaba Gómez de las Rocas, quien planteaba que de lo que se trataba era de garantizar unos mínimos no tan exigentes, pero si lo suficientemente expresivos de voluntad autonómica.³⁵

Sánchez Ayuso y Raúl Morodo, del Grupo Mixto apoyaban la redacción dada por el Grupo Comunista en su voto particular, que proponía volver a la redacción del borrador inicial de la ponencia, ya que entendían que esto permitía que la población a la que correspondiera iniciar el proceso autonómico fuera totalmente representativa.³⁶

La redacción del artículo respecto a la iniciativa autonómica cambió considerablemente en el informe de la ponencia ya que sustituyó la iniciativa de los Ayuntamientos por las Diputaciones para que fueran estas las que realizaran el pronunciamiento autonómico. Esta introducción fue consecuencia de un cambio de criterio asumido por la mayoría de la ponencia, con el voto en contra de Minoría Catalana y grupo Comunista.³⁷

³² Para ver la evolución en la redacción de este artículo, véase Anexo. Tabla 13 Disposición transitoria primera y Tabla 14 Disposición transitoria segunda.

³³ Enmienda nº56 de Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo Mixto) ...pp.150-160; enmienda nº64 del Francisco Letamendia Belzunce (Grupo Mixto) ...p. 170; enmienda nº84 de Emilio Gastón Sanz (Grupo Mixto) ...pp.184-185; enmienda nº302 del Grupo Socialista de Cataluña...p.262; enmienda nº350 del Grupo Socialista del Congreso...p. 280 y enmienda nº565 de Manuel Sánchez Ayuso y Raúl Morodo (Grupo Mixto) ...p. 352. **Enmiendas sin relación con los mínimos:** enmienda nº767 de César Llorens Bargés y cinco más (UCD)...pp.476-477 y enmienda nº753 de José Manuel García Margallo (UCD)...p.471.

³⁴ Justificación enmienda nº84 de Emilio Gastón Sanz (Grupo Mixto) ...p. 185.

³⁵ Justificación enmienda nº56 de Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo Mixto) ...p.160.

³⁶ Justificación enmienda nº565 de Manuel Sánchez Ayuso y Raúl Morodo (Grupo Mixto) ...p. 352.

³⁷ Informe p.1596.

Este cambio de criterio respondería a un cambio respecto a una cuestión que analizaremos a fondo en el siguiente capítulo: el proceso de elaboración del EA. Asimismo, se establecieron dos vías para la mencionada elaboración. Al decidirse, en una de ellas, que el estatuto sería elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas, se decidió que la iniciativa autonómica podía recaer también en ellas, no aceptándose ninguna de las enmiendas presentadas. Asimismo, la iniciativa recaería en las Diputaciones, el órgano insular correspondiente o los 2/3 de los municipios.³⁸

La alusión a las provincias limítrofes no fue eliminada, pero se le añadió la característica *económica* a la cultural, y se sustituyó el O por Y (ya no eran características históricas o culturales comunes, sino que eran históricas, culturales y económicas, las tres). Se establecía además que estas provincias no se constituirían en territorios autónomos, sino que podrían asociarse entre sí en Comunidades autónomas.

Aunque el trasfondo pudiera ser el mismo, el lenguaje utilizado, no. No es lo mismo constituir un territorio, crearlo, que asociarse. Se ve claramente el dominio de la mayoría mecánica de UCD y AP (insistimos en que todos los cambios referidos a este artículo fueron aprobados con el voto en contra de los representantes de los Grupos Minoría Catalana y Comunista). Ya no aparecía, en esta parte, la referencia al derecho a la autonomía, que había sido trasladado a una disposición adicional, ni se mencionaba el ejercicio a la iniciativa autonómica, sino que este quedaba reducido a una posibilidad de asociación entre CCAA.

Al sustituir a los Ayuntamientos por las Diputaciones en el primer apartado, se eliminó la necesidad de que los requisitos se computaran de forma separada por provincias. No obstante, se introdujeron dos límites temporales en el ejercicio de esta iniciativa. En primer lugar, en el segundo apartado de este nuevo artículo se decidió establecer un límite de seis meses para que fueran cumplidos los requisitos expuestos en el primer apartado.³⁹ En segundo lugar, y en virtud de una enmienda de Jesús Martínez Pujalte de UCD⁴⁰, se decidió aumentar a cinco años el plazo mínimo para poder repetir la iniciativa autonómica en caso de no prosperar.⁴¹

³⁸ **Artículo 136**

1. Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y los territorios insulares, podrán asociarse entre sí en Comunidades autónomas. Para ello, será preciso que lo soliciten las Diputaciones interesadas o el órgano insular correspondiente o las 2/3 partes de los municipios.

Ibid., p.1597.

³⁹ **Artículo 136**

2. Los requisitos exigidos en el apartado anterior deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses.

Ibid., p.1597.

⁴⁰ Enmienda nº743 de Jesús Martínez Pujalte (UCD)...p.467.

⁴¹ **Artículo 136**

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Informe p.1597.

En este sentido, el anteproyecto fijaba el requisito mínimo de un año para repetir la iniciativa en caso de no cumplirse los requisitos. La enmienda referida buscaba introducir también este plazo a “cualquier modificación importante en la estructura o ámbito territorial de las autonomías”⁴². La Ponencia aceptó solo la primera parte de su enmienda, introduciendo los 5 años en su Informe, sin que experimentase posteriormente alteración alguna. El informe introdujo además el plazo de 6 meses para cumplir con los requisitos exigidos.

4.2.1.1 Congreso

Del debate de este precepto en la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Constitucionales, el día 14 de junio, se deduce claramente que la mayoría mecánica entre UCD y AP se había roto, predominando la alianza entre socialistas y centristas. Además, la introducción de una nueva Disposición Adicional, que diferenciaba entre dos vías de acceso a la autonomía, fue una cuestión central en los debates. Muchas de las enmiendas debatidas propugnaban volver a introducir a los Ayuntamientos en vez de las Diputaciones como los organismos encargados de realizar la iniciativa. Todas las enmiendas en este sentido serían rechazadas durante el debate, como por ejemplo el voto particular de Fraga a este apartado, así como la enmienda 56 de Gómez de las Rocas⁴³, que fue rechazada por 13 votos en contra, dos a favor y 17 abstenciones.⁴⁴

Es interesante pararse a comentar un poco la argumentación de Fraga ya que se ve claramente su defensa del modelo territorial basado en el provincialismo. Como ya hemos mencionado, defendía que no fueran solo las Diputaciones en las que recayese la iniciativa autonómica, sino también los ayuntamientos. En relación con los mínimos necesarios, defendía que el articulado estableciese que las provincias limítrofes se pudieran constituir en regiones por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus Ayuntamientos junto con la totalidad de sus diputaciones provinciales, y en cada caso, con una mayoría cualificada de dos tercios.

Consideraba estas garantías razonables, teniendo en cuenta las presiones que se estaban produciendo en los distintos territorios para constituirse como CA, como por ejemplo Navarra, donde dichas presiones procedían de fuera de su territorio, haciendo alusión a la voluntad de nacionalistas vascos de introducirla en la formación del País Vasco.

Se reflejaba muy bien la defensa de su idea de provincialismo, basado en mancomunidades y regiones, considerando que era congruente con lo anteriormente propuesto por su grupo, permitir optar a los territorios entre el régimen de Mancomunidad o por el de región autónoma con Estatuto propio. Fraga expresaba aquí una vieja tradición

⁴² Enmienda nº743 de Jesús Martínez Pujalte (UCD)...p.467

⁴³ *La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de los Ayuntamientos respectivos cuya población total represente también la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.* Enmienda nº56 de Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo Mixto) ...pp.150-160.

⁴⁴ Sesión núm.20, Comisión Congreso...p. 3248.

del conservadurismo español que vio en los ayuntamientos el cuerpo político complementario al Gobierno (pero no como un cuerpo político con capacidad para tener gobierno y parlamento). En efecto, su ideal de Gobierno y ayuntamientos concebía a las provincias como una mancomunidad de ayuntamientos.

Además de lo que la propia Constitución enmarcase, consideraba que debía establecerse una ley cuadro en virtud de la cual las regiones que optasen por la autonomía estatutaria la ejercerían en los términos establecidos en el Título VIII, desarrollados posteriormente por una ley orgánica de Autonomías regionales. Se ve esa influencia centralista del franquismo, por la que el Estado debía legislar toda la autonomía, ya que la consideraban como cedida por el Estado, y no un derecho propio de los territorios. Aunque no se opondrían a que algunas regiones “como las tres que tenemos en la mente” pudieran establecerse como CA antes de que esa ley orgánica fuera aprobada, pensaban que sería bueno redactarla “en vista de las circunstancias.”⁴⁵

Las circunstancias a las que estaba haciendo alusión el diputado gallego era la generalización del proceso autonómico que se estaba produciendo en la Constitución. A la vista de la inevitabilidad de dotar de autonomía a País Vasco, Galicia y Cataluña, lo que se pretendía es que en los demás territorios se limitase la autonomía a una mera descentralización vehiculada a través de un Estatuto regulado por el gobierno y uniforme para los demás territorios.

En las votaciones al voto particular se rechazaron todos los epígrafes propuestos. En relación con el epígrafe primero, que proponía y hacía referencia a la posibilidad de las provincias limítrofes de constituirse en regiones, fue rechazado por 13 votos en contra y dos a favor, con 17 abstenciones. El epígrafe 3 del propio apartado 6 correlativo, que hacía referencia a la posibilidad de las regiones de optar por el régimen de mancomunidades, fue rechazado por 30 votos en contra y dos a favor, sin abstenciones. Finalmente, el epígrafe 4 del apartado 6.0 correlativo, sobre las regiones que optan a la autonomía estatutaria, fue rechazado el epígrafe 4 por 14 votos en contra y dos a favor, con 17 abstenciones.⁴⁶

Es de recalcar que, en el momento de la explicación de voto, Fraga manifestó su oposición a la enmienda socialista que ahora explicaremos, mostrando claramente estas visiones que venimos definiendo al declarar que rechazaban

“un planteamiento de autogobierno que va aquí más allá que lo adecuado a las autonomías y referirlo a un derecho originario constitucional creemos que no está en el espíritu de nuestra intención y debe ser subrayada nuestra especial discrepancia con esa relación.”⁴⁷

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 3251-3252.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 3257.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 3257.

La ruptura del pacto UCD-AP era clara, y a partir de este momento, en todos los debates en Cortes, Fraga defendería su particular visión de la autonomía, produciéndose varias peleas dialécticas con los demás grupos (en particular UCD y PSOE) que se dedicarían a rebatirle y defender el acuerdo al que habían llegado. Además, el diputado gallego fue consumiendo deliberadamente todos sus turnos de palabra, usando una táctica muy empleada por los parlamentarios italianos, buscando alargar el debate y forzar a ser de nuevo introducido en el consenso extraparlamentario.

En estos debates era patente la oposición general al modelo propugnado por Alianza Popular. A lo largo de esta investigación podremos comprobar cómo al avanzar el debate constitucional iba quedando palpable que el viejo modelo centralista franquista estaba totalmente deslegitimado.

Sotillo Martí, del Grupo de Socialistas del Congreso, manifestó los tres problemas principales que planteaba el debate de este artículo y que debían diferenciarse.

“En primer lugar, el apartado 1 plantea el problema de lo que podríamos denominar el ámbito territorial de la comunidad autónoma, es decir, qué entidades locales van a componer esta futura comunidad autónoma. El segundo problema, que es y debe considerarse distinto a este primero, es el de quién tiene la iniciativa para iniciar el proceso de constitución de una comunidad autónoma. Por último, un tercer problema sería el de los plazos o el tiempo en el cual debe formularse esa iniciativa.”⁴⁸

En efecto, para este capítulo deberemos también atender a estas diferencias, y es que ahora nos centraremos en el primer y tercer punto, dejando el pronunciamiento autonómico para el final de este apartado ya que como hemos apuntado, la decisión de establecer dos procedimientos diferenciados de elaboración del EA influirá en la determinación de distintas vías para poder iniciar el proceso de Constitución de una CA.

En este sentido, la enmienda *in voce* presentada por los socialistas hacía referencia al primero de los problemas planteados y propugnaba la reintroducción en este artículo de la referencia al ejercicio del derecho a la autonomía presente en el anteproyecto, con alguna modificación.⁴⁹ El diputado hizo alusión a la posibilidad de haber introducido un mapa regional en la Constitución, lo cual no fue posible, pero se había optado y de hecho quizás de

⁴⁸ *Ibid.*, p. 3254.

⁴⁹ **Enmienda in voce:**

En el ejercicio del derecho a la autonomía, reconocido en el artículo 2.0 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos.
Ibid., p. 3254.

“una forma mejor, más correcta jurídicamente, por regular la situación de derecho de los entes integrantes de la comunidad autónoma.”⁵⁰

En la enmienda se contemplaban y regulaban tres posibilidades de ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En primer lugar, las provincias limítrofes, que eran entendidas como “la unión o agrupación de diversos entes locales denominados provincias, que tienen una personalidad jurídica propia”, pero que debían tener características históricas, culturales y económicas comunes para ofrecer seguridad jurídica y evitar cualquier extralimitación.

A este respecto, el diputado abertzale Letamendia presentó una enmienda en la que proponía suprimir estas exigencias históricas, culturales y económicas.⁵¹ En su defensa alegó que la unión entre provincias limítrofes se haría de modo espontáneo, de lo que se inferiría que ya tendrían esas características comunes. El hecho de que figurara textualmente en la Constitución podría llevar a fricciones futuras, lo que dejaría “en manos de algún ente ajeno a la provincia” el poder negar la existencia de estas características entre provincias que espontáneamente habían mostrado la voluntad de asociarse. En consecuencia, “por reiterativo, por inútil, por posible fuente de fricciones” solicitaba la supresión de la referencia a las características comunes.⁵² Totalmente en línea con lo defendido en el debate, este partido consideraba al Estado como un ente ajeno que no debería juzgar nada relativo a la constitución de las CCAA.

En un sentido parecido se expresaría el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes en el Senado, cuestionándose también quien podría juzgar la existencia o no de estas características, considerando que el simple criterio expresado por las provincias, “sin deferir el enjuiciamiento a un órgano del Estado” debería bastar.⁵³

Volviendo a la argumentación de Sotillo Martí, la segunda posibilidad de ámbito territorial de la Comunidad Autónoma eran los territorios insulares, cuya necesidad de incorporación era clara y no necesitaba mayor argumentación. En cuanto a la tercera posibilidad, se introducían en esta enmienda (diferenciándose así del texto del anteproyecto) *las provincias con entidad regional histórica*, entendiendo el plural en sentido figurado y no técnico “por cuanto se está refiriendo a la posibilidad de comunidad autónoma uniprovincial.” Se trataba de un precepto pensado para territorios como Asturias. La utilización de la expresión *entidad regional histórica* respondía a la necesidad de ofrecer seguridad jurídica y evitar extralimitaciones.⁵⁴

Aunque una de las mayores constitucionalizaciones de la historia en nuestra Carta Magna se hiciera con los derechos históricos, esta referencia tampoco ha estado exenta de críticas

⁵⁰ Sesión núm.20, Comisión Congreso...p. 3254.

⁵¹ Enmienda nº64 del Francisco Letamendia Belzunce (Grupo Mixto) ...p. 170

⁵² Sesión núm.20, Comisión Congreso...p. 3253.

⁵³ Justificación y enmienda nº81 del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes al texto del Congreso...p. 2700

⁵⁴ Sesión núm.20, Comisión Congreso...pp. 3254-3255.

y no tiene comparación en constituciones de nuestro entorno. Sin embargo, la alusión a esta *entidad regional histórica* permitió evitar la proliferación de comunidades uniprovinciales, que eran las extralimitaciones a las que se refería el diputado.

La redacción propuesta sería ampliamente apoyada, siendo aprobada por 30 votos a favor, 2 en contra y ninguna abstención.⁵⁵ El apartado primero de este artículo no sufrió ninguna modificación posterior, figurando como tal en nuestra Constitución.⁵⁶

En relación con los mínimos exigidos para la iniciativa autonómica, las reclamaciones se centraron en que, por un lado, la nueva Disposición adicional nueva introducía discriminación, y, por otro lado, los mínimos eran demasiado altos. Estas críticas se repetirían a la hora de redactar el proceso de elaboración del EA.

En este sentido se pronunciaba, Gastón Sanz, del Partido Socialista de Aragón que consideraba que la Disposición adicional creaba una situación de discriminación entre unos territorios y otros al tener que cumplir unos requisitos totalmente diferentes, sobre todo “para poder lograr la desconcentración de competencias.”⁵⁷ El diputado decidió presentar por lo tanto una enmienda *in voce* de supresión a los apartados segundo y tercero de este artículo, así como a la Disposición adicional, cuestión esta última analizada cuando entremos en el estudio del acceso a la autonomía por la vía rápida. Esta enmienda fue rechazada por amplia mayoría, con 32 votos en contra y ninguno a favor.⁵⁸

Letamendia, que abogaba también por disminuir las exigencias, proponía que la iniciativa autónoma fuera solicitada por la mayoría de municipios cuya población representara la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia. En su línea de erigirse como salvador de otros pueblos de España, argumentaba que defendía este facilitamiento de la iniciativa “desde un punto de vista total y absolutamente desinteresado” dado que la Disposición Adicional nueva preveía un procedimiento casi automático para territorios que hubieran accedido ya a la situación preautonómica, como el País Vasco.

Sin embargo, y en aras del carácter internacionalista de la coalición que representaban, se veía en la obligación de defender a los territorios que no hubieran logrado todavía acceder a esa preautonomía.⁵⁹ Su enmienda fue rechazada por 19 votos en contra, ninguno a favor y 14 abstenciones.⁶⁰

⁵⁵ *Ibid.*, p. 3257.

⁵⁶ **Artículo 137**

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos.

Dictamen Comisión...p.2614.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 3254.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 3258.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 3253.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 3257.

La redacción final del apartado segundo de este artículo se aprobó a raíz de una enmienda *in voce* de Meilán Gil, de UCD.⁶¹ Aunque en el Senado esta redacción experimentara un leve cambio, la Comisión Mixta volvió a la redacción dada en la Comisión a este apartado, por lo que merece la pena a detenerse en la argumentación del diputado centrista, quien expuso claramente el objetivo de la introducción de varias vías de acceso a la autonomía en la nueva redacción del borrador constitucional. Alegaba que los artículos referidos a la iniciativa autonómica (el que se estaba debatiendo en ese momento, la Disposición adicional nueva, así como el artículo que permitía al Gobierno sustituir la mencionada iniciativa) creaban un sistema que

“podría estar caracterizado por su generalización, por su libertad y por una cierta gradualidad administrada, precisamente por esa libertad.”

Definía así ese doble objetivo de generalización de la autonomía, pero a la vez la distinción y reconocimiento más rápido de la misma a determinados territorios que se entendía tenían (y debían tener constitucionalmente) un grado de autonomía más alto y rápido que las demás. Posteriormente, las Comunidades que quisiera podrían optar a ese mismo grado autonómico.

Aducía dos razones democráticas para este doble sistema. En primer lugar, asegurar la misma garantía democrática para todos los procesos autonómicos que iban a configurar de manera profunda a España. En relación con esto, y apoyando la tesis de que no tenían por qué todos los territorios constituirse en CA, el diputado estipulaba que esta configuración se hacía, “concretamente a partes de España, las que se vayan a constituir como comunidades autónomas.”

En segundo lugar, se buscaba el máximo respaldo popular a un proceso que no se planteaba como transitorio, sino que se aspiraba a crear un modelo de convivencia duradera. Por ello, el respaldo popular tenía que ser real e impedir que mayorías escasas se impusieran a minorías, ni que

“los planteamientos puramente coyunturales o cargados de una fuerte dosis de oportunismo, o cargadas de una excesiva dosis electoral, puedan predominar sobre los fines permanentes que son los que han de presidir la constitución de las comunidades autónomas cuya consolidación lógicamente desea la Constitución. En este sentido se justifica el mantenimiento de los dos tercios que venía ya en la primitiva redacción

⁶¹ **Enmienda *in voce* de Meilán Gil:**

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría absoluta del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.
Ibid., p. 3258.

del texto de la Ponencia y que ha sido confirmado en la última redacción que estamos discutiendo.”

En relación con la segunda parte de su enmienda, en la que apostaba que el apartado tercero del artículo fuera incorporado a ese apartado segundo que defendía y mantenía la previsión establecida en el informe de estipular un plazo de seis meses para llevar a cabo los requisitos del proceso, el diputado centrista argumentaba que tenía una finalidad práctica. Asimismo, se buscaba evitar el estancamiento del proceso, o que quedase abierto de manera indefinida, teniendo que hacerse en un tiempo prudente, como era el de seis meses.⁶² Esta enmienda, cuya redacción será la que acaba en la Constitución fue aprobada por 33 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones, apreciándose el amplio apoyo al artículo.⁶³

Al apartado tercero no existían enmiendas, manteniéndose la redacción del anteproyecto. Finalmente, el artículo quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 137

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómica corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría absoluta, del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Tras las votaciones y aprobación del artículo, dio lugar a la explicación de voto en la que solamente participaron Fraga y Meilán Gil, mostrando claramente cómo la mayoría mecánica de AP y UCD se había roto. Esta dinámica se repetirá a lo largo de todo el debate constitucional. Será AP (principalmente) quien intentará defender su visión, para lograr atraer a parte de UCD; uniéndose PSOE y UCD para rebatirle y defender lo acordado. Además, como hemos visto, la redacción del primer apartado provenía de una enmienda del PSOE, mientras que la del segundo apartado de una enmienda de UCD.

⁶² *Ibid.*, p. 3256.

⁶³ *Ibid.*, p. 3258.

Esto se repetirá también a lo largo de todo el proceso, siendo resultado la mayor parte de este Título de enmiendas (y acuerdos extraparlamentarios) de ambos partidos.

Meilán Gil contestó a la explicación de voto dada por Fraga, antes adelantada, y fundada en su visión totalmente contraria al derecho originario de la autonomía. Asimismo, el diputado centrista alegó que el voto de su grupo había sido “consciente”, “coherente” y “consecuente”, recordándole que fue un artículo aprobado por mayoría, y en concreto por la mayoría que formaban UCD y AP. En relación con la expresión autogobierno, le recordaba también que figuraba en la Disposición adicional nueva del informe, y había sido aprobada por la misma mayoría mencionada.

Justificaba su abstención al voto particular de AP respecto a las mayorías necesarias para ejercer la iniciativa autonómica porque entendía que se trataba de diferencias cuantitativas, pero que coincidían en el fondo. En lo que no coincidía el diputado centrista con el aliancista era con la defensa por parte de este último de la implantación de un régimen de mancomunidades o de regiones autónomas con estatuto propio según el territorio ya que ambas cosas eran de naturaleza distinta, al considerar que

“una cosa es la mancomunidad interprovincial para el cumplimiento y desarrollo de determinados servicios que admite la legislación local [...], y otra cosa es el estatuto de autonomía y su régimen que estamos tratando de regular en la Constitución.”

En consecuencia, creía que la equiparación de ambos producía un equívoco ya que eran instituciones de distinta naturaleza y no equivalentes.⁶⁴ En efecto, la opción de Fraga diluía las nacionalidades y la autonomía política, reduciéndola a mera descentralización. UCD, había pactado con el PSOE la necesidad de reconocer la autonomía como política, como derecho originario de los territorios, por lo que no podía defender esta opción basada en el principio según el cual el Estado era el que cedía la autonomía y se reservaba, consecuentemente, la posibilidad de cancelarla.

Fraga pidió la palabra ante “una alusión directa, impertinente e inconsecuente”, matizando el presidente “impertinente en el sentido procesal que los abogados entendemos”, es decir que el político consideraba que se le había hablado de algo que nada tenía que ver con lo debatido. Justificó el mantenimiento de su voto particular por la ruptura del acuerdo con UCD. Sería una argumentación que se repetiría a lo largo del debate, como tendremos ocasión de comprobar.

Asimismo, manifestaba que “por bien de un consenso buscado oficialmente” se formaron determinadas mayorías en la segunda fase de redacción de la ponencia, aludiendo al pacto entre UCD y AP. Sin embargo, a estas alturas del debate, existían mayorías mucho más importantes, añadía el político gallego, que habían “sido rotas justamente por el grupo consciente que acaba de hacer uso de la palabra”, es decir, UCD. En consecuencia, AP

⁶⁴ *Ibid.*, p. 3258-3259.

había asumido la determinación de mantener el voto particular, por lo que el voto en contra de lo propuesto era consciente y absolutamente meditado.⁶⁵

En este enfrentamiento se ve claramente la tensión entre UCD y AP a consecuencia de haberse roto el pacto tácito que mantuvieron en la redacción del Anteproyecto. Estas peleas se mantendrían a lo largo de todo el debate de este Título. La izquierda y UCD recriminarían a AP el mantenimiento de su voto particular, que en momentos contradecía el acuerdo de la ponencia, respondiendo siempre AP que justamente era consecuencia de la ruptura de ese pacto lo que le llevaba a seguir defendiendo y manteniendo su postura. Sin embargo, esa ruptura con AP y el acercamiento a la izquierda y los nacionalistas moderados es lo que acabó dando solidez constitucional al modelo de las CCAA: ya no era el proyecto del centro-derecha y la derecha, sino que abarcaba un espectro ideológico mucho más amplio.

En el Pleno del Congreso, y aunque se mantuviera la redacción acordada en Comisión, los diputados se extendieron más en la defensa de sus enmiendas por lo que tiene interés analizarlas para entender mejor la diferencia entre que la iniciativa fuera solo de los Ayuntamientos o bien de las Diputaciones. Además, en este debate se argumentó en numerosas ocasiones en contra de las Disposiciones Transitorias, que introducían una vía más rápida para la autonomía y acceso directo a la autonomía plena, lo que en opinión de muchos diputados provocaba discriminación.

A este artículo se presentaron enmiendas por parte de Gómez de las Rocas, Gastón Sanz, decidiendo retirar sus enmiendas el Grupo Parlamentario de Alianza Popular, lo que supone que, en este momento, en las negociaciones extraparlamentarias, se estaba consiguiendo acercar a AP al consenso. Sin embargo, este acercamiento no duró mucho ya que en siguientes debates los populares volvieron a defender su voto particular.

El precepto fue discutido el día 18 de julio y los dos nombres de los enmendantes mencionados se repetirán a lo largo de todo el debate. Ambos miembros del Grupo Mixto y diputados por Zaragoza, el primero representaba al Partido Aragonés (de ahora en adelante PAR) y el segundo al Partido Socialista de Aragón (de ahora en adelante PSA), serán los que principalmente se opondrán (además de AP como ya hemos comentado) al modelo aprobado.

Asimismo, se mantuvieron las enmiendas que buscaron, sin éxito, generalizar el proceso autonómico. Se distinguirán aquí muy bien dos posiciones básicas. La de la derecha, representada en estas enmiendas, basada en un pensamiento conservador que respondía a viejas tradiciones políticas y que entendía el municipio como un organismo más de la vida del Estado, de ahí su interés en la defensa del municipalismo. Sin embargo, la izquierda, representada en las intervenciones para defender el modelo aprobado, de pensamiento progresista, siempre tendió más a preferir circunscripciones generales.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 3259.

Tanto Gómez de las Rocas como Gastón Sanz repitieron los argumentos utilizados en la Comisión, defendiendo que no solo existía discriminación por la existencia de una vía privilegiada para determinados territorios, sino que, además, la vía lenta planteaba unos mínimos demasiado altos para otros territorios. En la defensa de su enmienda, Gastón Sanz, del PSA estipulaba que, mientras que en el informe del Anteproyecto se daba la opción del pronunciamiento autonómico o bien a las Diputaciones, o bien a los municipios, el dictamen del Congreso exigía el cumplimiento de ambos requisitos, lo que generaba, no ya solo discriminación respecto a los territorios contemplados en la Disposición Transitoria segunda, sino el cumplimiento de unas exigencias que hacían prácticamente imposible el acceso a la autonomía.

Un argumento que se repetirá recurrentemente en este debate, y que señalaba el diputado aragonés, era que, en la Constitución de 1931, para la iniciativa autonómica bastaba con que la solicitaran la mayoría de Ayuntamientos o cuanto menos, aquellos Ayuntamientos cuyos municipios comprendiesen las dos terceras partes del censo electoral de la región. En consecuencia, en virtud de la Disposición Transitoria segunda se reconocía esta iniciativa, siendo injusto que en la actualidad los territorios que quisieran acceder a la autonomía tuvieran que cumplir otros requisitos más exigentes. Si ya el diputado argumentaba en la Comisión que estos mínimos eran demasiado altos (cuando se daba la opción entre uno y otro), en la nueva redacción lo eran todavía más. En consecuencia, solicitaba la vuelta a la redacción estipulada en el Anteproyecto, es decir conferir la iniciativa autonómica a las Diputaciones, el órgano insular correspondiente o a las dos terceras partes de los Municipios.⁶⁶ Su enmienda fue ampliamente rechazada con 239 votos en contra, 13 votos a favor y 35 abstenciones.⁶⁷

Gómez de las Rocas, argumentando en sentido muy parecido, abogaba por conferir únicamente a los municipios la iniciativa autonómica, reduciendo el quorum de las dos terceras partes a una simple mayoría, siempre que la población de estos municipios representara la mayoría del censo territorial. Abogaba también por suprimir el plazo de seis meses para el pronunciamiento autonómico, siendo su objetivo con esta enmienda regionalizar toda España desde los municipios y sin intermediarios.⁶⁸

En su defensa, el diputado declaraba ser consciente que “el texto constitucional está decidido, aunque no hayamos acabado de deliberarlo”, haciendo una crítica clara a los pactos fuera de la Cámara, considerando que si habría alguna modificación, esta sería

⁶⁶ *Ibid.*, p.4391.

⁶⁷ *Ibid.*, p.4392.

⁶⁸ **Enmienda al artículo 137 que comprende tres variantes:** “Primera, que la facultad de iniciativa autonómica sólo se confiera a los Municipios, con supresión, como digo, de otras entidades. Segunda, que el «quorum» de las dos terceras partes de los Municipios se sustituya por el de la simple mayoría, siempre que la población de estos represente también la mayoría del censo correspondiente al ámbito territorial que pretenda obtener el régimen autonómico. Tercera, que ese apremiante plazo de los seis meses al que antes me referí debe suprimirse. Todo lo demás sobra. La autonomía, o corresponde a la iniciativa de los Municipios, una vez renovadas sus Corporaciones, o será simplemente una autonomía falsificada.”

Sesión núm.40, Pleno del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.112, 18 julio 1978, pp.4329-4392, esp. p.4391. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_112.PDF)

“por inspiración de las mismas fuentes que han redactado y decidido la aprobación de este texto constitucional”. Como ya hemos podido ver, hubo críticas constantes a las negociaciones fuera del parlamento por parte de las minorías no incluidas en estos acuerdos.

Anunciaba, y esto será un argumento muy repetido a lo largo de todo el debate, que existía un tratamiento elitista a favor de algunas regiones, las que accederían por el procedimiento privilegiado de la disposición transitoria segunda, consagrando así el texto constitucional una clara discriminación. No entendía la razón “para identificar la voluntad manifestada hace tantos años con la voluntad que ahora pueda manifestarse”, haciendo alusión al reconocimiento que la Disposición mencionada hacía del plebiscito de los EA celebrados en la II República, considerando, al igual que el diputado anterior, que no era justo exigir unos mínimos diferentes.

La otra vía de acceso a la autonomía, contemplada en el artículo debatido estaba cargada “de dificultades y de viabilidad más que dudosa.” Dicha vía generaba un enfrentamiento potencial entre Diputaciones y Municipios, además la exigencia de que en ambas corporaciones se llegara al mínimo establecido junto con el plazo de seis meses provocarían “la peregrinación autonomista de esas regiones, que han debido cometer alguna falta grave de fidelidad a la nación para ser tratadas tan duramente.”

El diputado aprovechó su intervención para hacer una crítica a los entes preautonómicos, manifestando que el regionalismo aragonés rechazaba la creación de dichos entes porque estos se componían según los resultados electorales generales y ellos confiaban en tener más fuerza en los municipios. Consideraba que estos entes no era una solución regional, sino un “simple aliviadero de cargas”. Asimismo, en el caso aragonés, se había desnaturalizado la representación derivada de las elecciones ya que se había excluido a los partidos regionalistas de la Diputación General, que era el órgano creado para la preautonomía. Esto provocaría, que, en virtud del artículo debatido, permitiría

“a quienes no obtuvieron del pueblo otra cosa que un mandato legislativo en las pasadas elecciones, que interfieran, según les convenga, una iniciativa que sólo a la región pertenece.”

Esto se debía a que, en su opinión, en el ente preautonómico aragonés se había recortado la representación de los regionalistas. En su caso, fue el único diputado del PAR por lo que consideraba que le debería corresponder más representatividad.⁶⁹

⁶⁹ En las elecciones generales UCD obtuvo 7 diputados, el PSOE 5, el PSP 1 y la Candidatura Aragonesa Independiente de Centro, que se convertiría en el PAR en enero de 1978 uno. Consulta de resultados electorales, 15 de junio de 1977, Ministerio del interior. Recuperado de internet (Congreso: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>).

En el caso de la Diputación, fue creada en virtud del Real Decreto Ley 8/1978, de 17 de marzo que instauraba el régimen preautonómico en Aragón. En él se decretaba que la Diputación General estaría compuesta por doce parlamentarios, elegidos por mayoría y de entre ellos, por los proclamados en las pasadas elecciones Generales a Cortes por la respectiva provincia. Se componía además de los presidentes

Calificaba las preautonomías “como la comedia política del año”, como “simple escparate”, considerando que se había autorizado esta creación “donde convenía y en la forma que convenía”, sin dar explicación alguna de por qué en algunas regiones la preautonomía era más urgente que en otras. Además, que

“transcurridos varios meses de preautonomía la mayor parte de los órganos rectores de esas preautonomías no disponen de facultad alguna que merezca la pena de ser mencionada. O sea, que existía urgencia para no hacer nada”.

En consecuencia, “las preautonomías comenzarán a producir sus primeros efectos, cuando en realidad ya no puedan tener efectos,” es decir, cuando la Constitución fuera aprobada.

Volviendo a incidir en su argumento municipalista, alegaba que el artículo aprobado provocaría “la gran paradoja de la preautonomía” y que era “la burla de que han sido objeto las regiones menos poderosas”, ya que se había atribuido de forma “absolutamente injustificada” la iniciativa autonómica “a un órgano provisional que no representa a las regiones y que, por supuesto, no puede sustituir a los Municipios en el ejercicio de esa iniciativa.”

En definitiva, finalizaba expresando las pocas esperanzas que depositaba en el texto que, según su opinión, generaría únicamente disputas entre las Corporaciones provinciales, órganos preautonómicos y municipios.⁷⁰ Su enmienda fue ampliamente rechazada con 251 votos en contra, 16 a favor y 20 abstenciones.⁷¹

El último en hablar, en un turno en contra tras la defensa de las dos enmiendas presentadas fue Bravo de Laguna de UCD. Resaltaba que, en efecto, ambos diputados habían hablado más de otros artículos que del que efectivamente se estaba debatiendo. En su turno de palabra se dedicó a defender lo aprobado en el dictamen de la Comisión. Alegaba que el artículo 137 fijaba los criterios para el pronunciamiento autonómico, pero que era muy subjetivo considerar que era excesivos, ya que esto podía ser así para determinados diputados, mientras que, para otros, en cambio, podían ser “demasiado cortos” Defendía además que el plazo de seis meses estipulado era más que suficientemente amplio para hacer efectiva la iniciativa autonómica y permitía que “la iniciativa de cualquiera de las Corporaciones no quede *sine die*, sin efectividad.”

de las Diputaciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza, así como de un representante de los municipios de cada una de las tres provincias aragonesas, elegidos por los representantes de los mismos en cada una de las Diputaciones Provinciales.

Real Decreto Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón, BOE, núm.66, de 18 de marzo de 1978, pp. 6503-6504. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-7436>)

⁷⁰ Sesión núm.40, Pleno del Congreso...pp.4379-4391.

⁷¹ *Ibid.*, pp.4392.

Respecto a la discriminación aludida, defendía que no se trataba del consagramiento de ningún privilegio, “sino de acompañar la iniciativa autonómica a las realidades de las distintas regiones y nacionalidades.”⁷²

Finalmente se procedió a la votación del texto del dictamen, aprobándose por amplia mayoría con 273 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones.⁷³

4.2.1.2 *Senado*

En la Comisión del Senado, al apartado segundo de este precepto se presentaron 9 enmiendas siendo rechazadas todas salvo una.⁷⁴ Aprobada por 20 votos a favor, 2 en contra, y 3 abstenciones, la enmienda nº1083, del Grupo Socialista y defendida por Ramón Sainz de Varanda Jiménez, introdujo al texto aprobado por el Congreso la iniciación del plazo de los 6 meses a contar desde la comunicación del Gobierno.

Este requisito de comunicación sería aprobado también en el Pleno, y, sin embargo, será eliminado de la redacción final tras pasar el artículo por la Comisión Mixta. Fue debatido el día 12 de septiembre.

No veremos todas las enmiendas defendidas en profundidad, sino que analizaremos los puntos principales de oposición a lo aprobado, que, a excepción de la consideración de la discriminación, eran cuestiones que no habían surgido en el Congreso. Esto también se repetiría durante todo el debate, en el Senado surgirían varias voces contrarias a lo debatido en el Congreso, en el que se observa un mayor acuerdo tácito de consenso que en la Cámara alta. Las principales voces en contra serán las del senador por designación real, Carlos Ollero Gómez, las del Grupo de Progresistas e independientes, representado por Villar Arregui, así como las de varios diputados valencianos.

En primer lugar, nos interesa la oposición, por parte de Carlos Ollero Gómez, al modelo autonómico que se estaba aprobando. Mencionado en el primer capítulo, este jurista y catedrático de Derecho Político fue uno de los que elaboró un borrador de la LRP. En el Senado actuó como portavoz del Grupo Parlamentario de la Agrupación independiente y en esta intervención acertaba muy bien a definir el modelo a caballo entre Estado Centralista y Estado federal que se estaba construyendo. Su propuesta era coherente con el espíritu de documento que redactó en 1976 con el aval de buena parte del arco de formaciones políticas, además de que expresaba muy bien la principal oposición a la generalización de la autonomía, por lo que cabe a detenerse en sus palabras.

⁷² *Ibid.*, pp.4391-4391.

⁷³ *Ibid.*, pp.4392.

⁷⁴ Enmienda nº81 del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes...p.2700; enmienda nº629 de la Agrupación independiente...p.2932; enmienda nº248 de Mateo Antonio García (Grupo Progresistas y Socialistas Independientes) ...p.2772; enmienda nº279 de Isaías Zarazaga Burillo (Grupo Mixto) ...pp.2786-2787; enmienda nº554 de Luis María Xirinacs Damian (Grupo Mixto) ...p.2895; enmienda nº930 de Alberto Ballarín Marcial (UCD)...p. 3058; enmienda nº931 de Luis Angulo Montes (UCD)...p.3058; enmienda nº932 de Acenk Alejandro Galván González (UCD)...pp.3058-3059.

Consideraba que los dos primeros artículos de la Constitución generaban el marco del Título que se discutía. Asimismo, entendía que las tres principales coordenadas que guiaban la organización territorial de estado eran:

“primera, la nación española es una realidad histórico-sociológica a la que en el plano jurídico-político corresponde un Estado cuyo poder soberano exprese la voluntad del pueblo español; segunda, dicha nación engloba dos tipos de formulaciones sociohistóricas, nacionalidades y regiones, que pueden gozar un cierto grado de autogobierno merced al derecho a la autonomía; tercera, ese derecho a la autonomía, no otorgada ni concedida, sino reconocida por la Constitución, aparece como un derecho subordinado a la soberanía, tanto por la determinación de su contenido cuanto por la supremacía del Derecho estatal sobre los ordenamientos autónomos.”

Efectivamente ese era el marco acordado, con el que el senador estaba de acuerdo, aunque discrepaba en la diversidad de formas de acceso a la autonomía.

“La Constitución dibuja un modelo a mitad de camino entre el Estado federal y el regional que podíamos denominar, siguiendo las palabras o las definiciones de un ilustre profesor canario, el señor Trujillo, como Estado federo-regional.”

En este marco, Ollero era defensor de una autonomía al estilo italiano, es decir, autonomía aguda para ciertos territorios, por lo que no entendía que esa federalización o regionalización debiera ser una exigencia consustancial con la democracia. En consecuencia, no estaba de acuerdo con que se generalizase un sistema que impulsaba y casi obligaba a crear regiones autónomas donde ni siquiera se había manifestado esa necesidad.

“La federalización o regionalización es una exigencia de la democracia cuando en el territorio del Estado hay comunidades territoriales que histórica, cultural, e incluso políticamente no deben quedar sin discriminación insertas en una organización política y administrativa uniforme.”

Durante la II República se había intentado resolver la problemática de estas comunidades territoriales, al abrir el cauce de las autonomías para la mismas. No obstante, el resto del país había quedado unificado, con una ligera descentralización puramente administrativa. Este era el modelo defendido por el senador, autonomía aguda sí, pero para ciertos

territorios, generalización del proceso, es decir la semifederalización de todos los territorios no, ya que esto constreñía a las regiones no históricas.⁷⁵

Hubo solo una enmienda que reclamaba volver a la fórmula del Anteproyecto, la de señor Zarazaga, del Grupo Mixto, independiente de la Candidatura Aragonesa Independiente de Centro, que buscaba “eliminar dificultades a esta iniciativa” y constituirse como CCAA haciendo recaer la iniciativa en la mayoría de los ayuntamientos y no en las Diputaciones. Usando los mismos argumentos que se había vertido en el Congreso, buscaba disminuir los mínimos, pero manteniendo que fuera los suficientemente expresivos “para garantizar la solvencia de la iniciativa.”⁷⁶ Como ya hemos mencionado, de parte, sobre todo de la derecha, interesaba más el peso de los ayuntamientos ya que era donde mayor apoyo electoral podían tener, frente al peso de la provincia. Finalmente terminó retirando su enmienda por lo que no se votó.

Otra de las cuestiones que se repetiría, sobre todo en el debate en relación con el proceso de elaboración del EA, sería el tema provincial. Por un lado, se criticaría la alusión a determinadas características para la unión entre provincias ya que no se especificaba quién determinaría el cumplimiento de estas exigencias. En este sentido se manifestaron también críticas a las *provincias con entidad regional histórica*.

Una de estas críticas fue vertida por Huerta Angenta, de Izquierda Democrática⁷⁷, quien proponía, para evitar enfrentamientos en la definición de quienes era las provincias con entidad regional histórica, añadir en el articulado la posibilidad de que las provincias, a través de un referéndum convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos, pudieran también acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma.⁷⁸ Su enmienda fue rechazada por 14 votos en contra y dos a favor, con nueve abstenciones, aunque el senador mantuvo su defensa en el pleno.⁷⁹

El PSI, con la enmienda 81 buscaba, como ya habíamos adelantado, suprimir la alusión a las características ya que se cuestionaban quien sería el encargado de juzgar si las provincias tenían o no esas características comunes.⁸⁰ El encargado de defenderla fue el profesor de derecho, en este caso administrativo, Martín Retortillo. Lo primero que quería era resaltar el interés de su formación política en la superación de la estructura centralizada del Estado y llegar a un “estado regional o regionalizable.” Definía el Título VIII como “lo más imperfecto” de la Constitución y que introducía discriminación ya que para ciertos territorios el acceso a la autonomía plena era muy simple y fácil, mientras

⁷⁵ Sesión núm. 15, Comisión Senado...pp. 2546-2548.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 2544.

⁷⁷ Aunque denominado “Izquierda” sus posturas eran más bien de la derecha. Enmienda nº317 de Benito Huerta Angenta (Progresistas y Socialistas Independientes) ...p. 2801.

⁷⁸ Sesión núm. 15, Comisión Senado...pp. 2542-2543.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 2553.

⁸⁰ Justificación y enmienda nº81 del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes al texto del Congreso...p. 2700

que para otras esto sería una “larga marcha” en la que deberían superar obstáculos y dificultades.

En consecuencia, su grupo proponía “racionalizar una serie de aspectos” anunciando su oposición al artículo de no ser tenidas en cuenta sus consideraciones. También se mostraba contrario a los plazos y límites temporales para realizar la iniciativa ya que consideraba que esto posibilitaba que

“si alguna Corporación local, algún Ayuntamiento quiere, con malévola intención, frenar todo el proceso autonómico, adelantándose.”

Es por esto que proponían la supresión de plazos y la simplificación de las autoridades que intervendrían en la constitución de una CA.⁸¹ La enmienda al primer apartado fue rechazada por 15 votos en contra y tres a favor. La enmienda al segundo apartado fue también rechazada por 10 votos en contra y dos a favor, con 13 abstenciones.⁸²

Angulo Montes, senador por designación real, miembro del grupo de UCD en el Senado, defendió que las provincias pudieran tanto constituirse como separarse de la CCAA, ya que en el proyecto Constitucional solo se contemplaba un camino para la constitución de las CCAA, pero no había opción para la salida de alguno de los territorios de la CA, haciendo una clara alusión al caso navarro.⁸³

Se produjo entonces una pelea dialéctica entre este senador y el representante del PNV, Unzueta Uzcanga. Este último consideraba que lo que intentaba la enmienda era constitucionalizar el derecho de incorporación o separación de un territorio respecto de una comunidad autónoma, lo que suponía tácitamente reconocer un “derecho a la autodeterminación ininterrumpida, es decir, un derecho de autodeterminación perpetua,” lo que no casaba con el argumentario del partido del senador que lo proponía, UCD, ya que se habían opuesto al mencionado derecho. Consideraba que detrás de la enmienda subyacía desconfianza a las CCAA, y que lo que trataba el senador en realidad era “establecer una especie de principio, es una puerta abierta, para que éstas puedan ser desmanteladas una vez constituidas.” Manifestaba que si determinados territorios se constituían en CA se debería aceptar con todas sus consecuencias, existiendo otros mecanismos constitucionales si llegado el momento quisiera un territorio separarse de la mencionada CA.⁸⁴

El señor Angulo contestó a Unzueta, considerando, con sorpresa, que argumentaba “con falta de congruencia respecto del principio de respeto a la provincia que subyace en toda la posición vasca,” además de recriminarle que no especificara cuales eran esos

⁸¹ Sesión núm. 15, Comisión Senado...pp. 2544-2545.

⁸² *Ibid.*, p. 2553.

⁸³ *Ibid.*, p. 2543-2544.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 2550-2551.

mecanismos en virtud de los cuales el senador vasco se negaba a incluir un mecanismo específico para la posibilidad de separación de una provincia.⁸⁵

Unzueta respondió que el mecanismo existente era el que se establecía en el proceso de reforma de los Estatutos de autonomía, que requerirían la aprobación de las Cortes mediante Ley Orgánica, por lo que consideraba que no se tenía la “necesidad de constitucionalizar el principio de separación, que está implícito.”⁸⁶ Aquí los nacionalistas jugaban con una doble baraja. Una cosa era conformar un espacio propio, y otra bien diferente que ese mismo espacio pudiese ser cuestionado por alguna de sus partes.⁸⁷

La enmienda del senador centrista fue rechazada la enmienda por 10 votos en contra y siete a favor, con ocho abstenciones y también la mantuvo en el Pleno.⁸⁸

Sainz de Varanda, en nombre del Grupo Socialista, defendió una enmienda en la que proponía que, además de que los requisitos deberían ser cumplido en el plazo de 6 meses desde el acuerdo adoptado al respecto, el mismo debería ser

*comunicado al Gobierno por las Diputaciones, o por los órganos
interinsulares correspondientes o por la quinta parte de los
municipios de cada provincia o isla afectada.*⁸⁹

El objetivo de la enmienda era dotar de mayor precisión al texto, así como de mayor seguridad jurídica al proceso. En su argumentación coincidía con Martín Retortillo considerando que

“algunas Corporaciones locales (...) pueden paralizar el proceso autonómico, incluso adoptando sus acuerdos y dejándolos congelados, no comunicándolos al Gobierno”

y por esto esa necesidad de inclusión de mayores garantías al proceso autonómico, teniendo en cuenta “el largo camino que debe suponer la iniciativa autonómica.”⁹⁰

El senador defendió también la sustitución de “territorio insular” por isla, lo cual también fue aceptado, siendo el artículo aprobado por 20 votos a favor y dos en contra, con tres abstenciones.⁹¹ En el pleno del Senado la redacción del precepto se mantuvo, aunque,

⁸⁵ *Ibid.*, p. 2551-2552.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 2552.

⁸⁷ De hecho, unos años después, algo así surgió en el País Vasco con la formación de Unidad Alavesa, un partido alavesista que logró un relevante apoyo electoral en la provincia.

⁸⁸ Enmienda nº1083 del Grupo Socialistas del Senado...p.3112.

⁸⁹ Enmienda nº1083 del Grupo Socialistas del Senado...p. 3112.

⁹⁰ Sesión núm. 15, Comisión Senado...p. 2546.

⁹¹ *Ibid.*, p.2553.

Artículo 142

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2.º de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios

como ya hemos apuntado, al final en la Comisión Mixta desaparecerá y no se exigirá esta comunicación al Gobierno en la Constitución final.

En el Pleno del Senado se discutió esta cuestión el 3 de octubre. Nos interesa recalcar la oposición al modelo para analizar la defensa de lo acordado, tanto por parte de UCD como del PSOE.

En este debate se reprodujeron las reservas en torno a la expresión *provincia con entidad regional histórica*. El primero en intervenir a este respecto fue Huerta Agenta, quien defendió lo mismo que en la Comisión, es decir la posibilidad de que una provincia pudiera acceder al autogobierno y constituirse en región autónoma si así lo expresaba la población mediante referéndum, ya que la expresión aprobada podía no englobar a ciertos territorios, haciendo referencia expresa al suyo, Cantabria. Aún sin tener la esperanza de que su propuesta fuera aceptada y que el consenso adquirido en el Congreso se rompiera, decidió hacer uso de su derecho para defender su voto particular. Hacía alusión al intento de establecer un mapa regional por la Ponencia, acudiendo al criterio poblacional, criterio que consideraba “claramente artificial”. El mencionado mapa se había ido concretando a través del proceso de preautonomías, pero

“la concreción no ha sido tan completa como para permitir que en nuestra futura Constitución se incluyese, como en la italiana, un artículo en el que se mencione la totalidad de las regiones.”

Eran justamente los problemas que planteaban territorios como Cantabria, La Rioja y León, o Navarra, que tenía un tratamiento muy diferenciado, los que habían provocado esa inconcreción. Argumentaba entonces que el tratamiento dado en el proyecto constitucional a las regiones uniprovinciales entrañaba dificultades. Definía la región políticamente como

“la conjunción de una serie de elementos geográficos, históricos, culturales, económicos, que determinan la existencia de una comunidad de intereses, la cohesión de un grupo humano con una estructura mínima

insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o a los órganos interinsulares correspondientes y a las dos terceras partes de los municipios de cada provincia o territorio insular cuya población represente, al menos, la mayoría absoluta del censo electoral provincial o insular. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el acuerdo adoptado al respecto y comunicado al Gobierno por las Diputaciones o por los órganos interinsulares correspondiente o por la quinta parte de los municipios de cada provincia o territorio insular afectado.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Dictamen Comisión...p. 3439.

para que pueda darse el autogobierno del mismo en los aspectos específicos que afectan sólo a este grupo.”

En consecuencia, lo primero que habría que preguntarse era la existencia de esa

“comunidad de intereses, esa cohesión de un grupo humano, enmarcado dentro de un determinado territorio y que tenga unas posibilidades mínimas de autogobierno en materias que trasciendan de las mínimas que correspondan a pequeñas comunidades, sin que el mismo alcance a aquellas que afectan a todo el país.”

Respondida esta pregunta, cabría plantearse las razones o causas que hicieran surgir esa comunidad, y entre ellas se podrían encontrar las históricas. Sin embargo, esto planteaba varios problemas, y es que se remitía “a un elemento totalmente accesorio y que, además, puede resultar polémico”, además de que el articulado no hacía alusión alguna sobre quien debería enjuiciar la existencia o no de ese elemento histórico. Se cuestionaba si, habiendo ejercido una comunidad uniprovincial la iniciativa autonómica y habiendo elaborado un EA, las Cortes lo podrían rechazar alegando la no existencia de esa entidad regional histórica. En ese caso, se convertiría “un órgano absolutamente político en una especie de Real Academia de la Historia”.

Otro de los problemas planteados es que, de no cumplir los requisitos planteados en este artículo, la Constitución preveía que el Gobierno pudiera sustituir la iniciativa en dicha provincia, exigiendo motivos de interés nacional, teniendo que ser autorizado por las Cortes mediante ley orgánica. Además de parecerle muy grave que se pudiese llegar a tal solución, más grave le parecía también que quedasen en la indeterminación cuales podría ser esos motivos de interés nacional, “pues, desgraciadamente, puede existir la tendencia a identificar tales motivos con la violencia que puedan desatar grupos minoritarios”. Asimismo, consideraba que la fórmula planteada en ese artículo podía ser interpretada por algunos como una invitación al radicalismo y a la violencia.

Estas eran las razones de su enmienda, considerando que con el referéndum se obviaban todas estas dificultades, se evitaba entrar “en polémicas históricas y se cortaría el paso a grupos minoritarios radicales, que no encontrarían el más mínimo eco.”

Para dar más peso a su argumentación en este sentido mencionaba dos ejemplos, uno nacional y otro internacional. En primer lugar, Navarra, que ya contemplaba dicho mecanismo ya que su posible integración en el País Vasco debía ser refrendada. En segundo lugar, acudía al derecho comparado, a la Constitución italiana, donde se permitía la formación de regiones distintas a las estipuladas si se consultaba a la población

interesada.⁹² Su enmienda fue ampliamente rechazada, con 126 votos en contra, 21 a favor y 24 abstenciones.⁹³

Contestó esta intervención Antonio Carasol Dieste, del PSOE, considerando que esta propuesta de Huerta Agenta desvirtuaba la nueva organización del Estado que se estaba planteando en la Constitución. En su opinión, las argumentaciones de tipo histórico tenían validez en los casos de provincias que habían vivido una historia y habían continuado a través de la misma, “no yendo a desempolvar viejos archivos que quién sabe si corresponden a la época de los romanos o a otra época.” Defendía que la modificación del artículo aprobado permitía un cantonalismo que en nada favorecía los objetivos que se estaban estableciendo en la Constitución.

“El Partido Socialista Obrero Español es un partido federalista, y no pierde su orientación ideológica al aceptar el contenido de este dictamen que significa, en su esencia, federaciones de regiones en el marco de la unidad de España, que desde las instituciones del Estado programa, dirige y corrige el desarrollo democrático y la participación de las Comunidades Autónomas, evitando que a las estructuras centralistas se sobrepongan intereses de campanario que pudieran obstaculizar la mayor y más significativa reforma socioeconómica de nuestro ordenamiento constitucional, que parte del principio de igualdad y solidaridad entre las regiones, evitando al mismo tiempo que se puedan crear áreas infrarregionales que puedan acceder a poderes políticos y económicos que pongan en dificultad los mismos principios constitucionales.”

Consideraba entonces que la Constitución italiana se había interpretado de modo erróneo ya que, atendiendo a cómo estaba redactado el artículo al que el senador había hecho alusión, existían una serie de requisitos que hacían “casi inviable este proyecto de constituir nuevas regiones.” El único caso que si había reunido los requisitos era el Valle de Aosta, pero se trataba de un caso muy particular en el que no solo había diferencias históricas, sino también lingüísticas que habían “hecho posible la existencia de este ente regional con independencia de lo que es la temática regional italiana, que generalmente agrupa a varias provincias.”

“Las raíces de nuestro regionalismo están en esas instancias populares que se fraguaron en una época acentuadamente centralista y autoritaria, sin que ello quiera significar una atomización de nuestro territorio nacional en aras precisamente de esa demanda de descentralización.”

Sin embargo, la alternativa propuesta desfiguraba el objetivo último del modelo autonómico aprobado y podía “dar lugar al nacimiento de otros entes o figuras jurídicas

⁹² Sesión núm. 39, Pleno del Senado...pp. 3219-3220.

⁹³ *Ibid.*, p. 3228.

que desfiguraran el contenido democrático que la Constitución asigna a las comunidades autónomas.” En consecuencia, el grupo socialista se oponía a esta enmienda que estaba fuera “de los fines que la Constitución se propone con la instauración de las comunidades autónomas.”⁹⁴

López Martos, en nombre del Grupo de progresistas y socialistas independientes decidió defender todos sus votos particulares a este título juntos para plantearlo como la defensa de un modelo alternativo de organización territorial del Estado que, aunque no fuera admitido, por lo menos quedara constancia y pudiera ser, quizás, tenido en cuenta en un futuro.

El senador recalca que el Título que se estaba debatiendo era “un asunto vital, es un asunto capital, del que creemos va a depender el futuro de esta Constitución.” Se trataba de una nueva organización totalmente diferente a las habidas hasta el momento en España.

Sin embargo, consideraba que el modelo aprobado no recibía el tratamiento correcto ya que era ambiguo y “discriminatorio,” consecuencia de los condicionamientos políticos existentes, que habían impedido la resolución del problema de manera satisfactoria.

“Este mapa preautonómico, del que hoy disponemos, de las regiones, países y nacionalidades está dividido en dos sectores: aquellos en los que la concepción autonómica está muy arraigada, tiene una gran tradición histórica y es un sentimiento muy vivo en sus habitantes; y aquellas otras que entran casi de nuevo en la cuestión y que cuentan con escasos y recientes precedentes históricos.”

Estas últimas, además, y salvo excepciones, coincidían con los sectores del país más deprimidos económicamente. La excepción sería Galicia que, aún con una “nacionalidad de gran tradición histórica (...) no por ello ha superado, creo, sus problemas económicos.”

En definitiva, el modelo que se estaba aprobando configuraba un tratamiento discriminatorio entre regiones, creando “Comunidades Autónomas de primera categoría y Comunidades Autónomas de segunda categoría.” Esta discriminación no se contemplaba solo en el artículo debatido, sino que se repetía en todas las fases autonómicas (elaboración del EA, organización institucional básica y competencias). Aunque no todas las CCAA fueran a ser capaces de asumir la misma autonomía, no debería constitucionalizarse esa limitación en la Carta Magna.

En cuanto a la iniciativa autonómica argumentaba que, mientras se priorizaba a aquellos territorios que en el pasado hubieran plebiscitado un EA, se olvidaba de otras que también tenían preparado su EA pero no pudo ser sometido a referéndum por la guerra civil. El senador se estaba refiriendo a Andalucía.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 3222-3223

Respecto a la organización institucional autonómica también criticaba que en las Comunidades que él denominada de *primera*, dicha organización estuviera totalmente detallada, mientras que en las Comunidades de *segunda* no se hacía ni siquiera referencia a la misma. Lo mismo pasaba en el tema competencial, mientras unas CCAA podría acceder al máximo techo competencial automáticamente, las otras deberían esperar cinco años. En este sentido, le parecía aún más grave que el Estado pudiera delegar competencias por su *propia naturaleza*

“frase que en el lenguaje más jurídico de mis compañeros de Grupo que defendieron el tema en la Comisión calificaban como de insólito islote de «ius naturalismo».”

Censuraba entonces ese compromiso apócrifo tan repetido en la Constitución al argumentar que relegaba al futuro un problema actual, lo que daría lugar a negociaciones muy complejas en las cuales siempre saldría perdiendo el más débil, “y no olvidemos que el más débil siempre es la Comunidad Autónoma.”⁹⁵ Su enmienda fue rechazada por 144 votos en contra y 24 a favor, con cuatro abstenciones.⁹⁶

Sainz de Varanda, representando al PSOE y defendiendo el acuerdo al que habían llegado con UCD, aludió a que el señor Martos había dado

“una idea fundamental de la organización de los Estados federales, que es, como es lógico, uno de los temas primarios en Derecho político”,

pero no era el momento para defender un nuevo modelo de Constitución ya que el rol del Senado era el de revisar la redacción del Congreso, teniendo en cuenta que se había llegado a la mencionada redacción “con el acuerdo de las fuerzas políticas principales” por lo que no era el momento de poner en cuestión “el articulado más delicado de toda la Constitución, que es, precisamente el de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas” ya que esto sería lo mismo que pretender hacer “una Constitución desde su fundamento y no es posible proceder a ello.”⁹⁷ El artículo fue aprobado, sin cambios respecto a la redacción de la Comisión por 159 votos a favor y uno en contra, con 10 abstenciones.⁹⁸

El primer y tercer apartado no sufrirán modificaciones, mientras que, en el segundo, y tras pasar por la Comisión Mixta, variará ligeramente. Se decidirá volver al texto del Congreso suprimiendo de aquel la exigencia de que fuera “absoluta” la mayoría del censo

⁹⁵ Todas las intervenciones de López Martos en: *Ibid.*, pp. 3224-3227.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 3228.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 3227.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 3228.

electoral a que el precepto se refiere, además de la exigencia de comunicación al Gobierno.⁹⁹

4.2.2 La vía rápida de acceso a la autonomía plena (Disposición transitoria primera, disposición transitoria segunda)

4.2.2.1 Congreso

En la discusión de la Comisión se introdujeron dos disposiciones transitorias que, en parte, se habían reflejado en la Disposición adicional nueva del Informe de la ponencia. La primera disposición permitirá acceder a la autonomía de una forma menos gravosa y la segunda permitirá acceder directamente al máximo techo competencial que la Constitución preveía sin tener que dejar pasar un plazo de cinco años, por lo que se denominará la vía rápida de acceso a la autonomía que se vincularía con un proceso de elaboración concreto del EA.

Asimismo, en el Dictamen se introdujo también, en el artículo referido a este procedimiento de elaboración del EA, de forma indirecta, una nueva vía de acceso a la autonomía (eso sí, bastante gravosa) para poder disfrutar también de la autonomía plena desde el principio. Este artículo (el 151.1 de la Constitución) será analizado en el apartado dedicado a la elaboración del EA por parte de las CCAA de vía rápida. Andalucía sería el único territorio que accedería por ella, no sin polémica como veremos más adelante.

También se introduciría la vía para el acceso de Navarra y para Ceuta y Melilla (disposición transitoria cuarta y quinta del Dictamen de la Comisión y de la Constitución respectivamente) pero que no detallaremos al excederse demasiado del objeto de estudio.

La disposición transitoria primera, cuyo origen encontramos en la Disposición transitoria tercera, apartado 1 del Anteproyecto¹⁰⁰, fue introducida a partir de las enmiendas que más adelante veremos. Esta disposición buscaba sustituir la iniciativa de las Diputaciones por la de los órganos preautonómicos, y así tener en cuenta la realidad del mapa que se estaba

⁹⁹ **Artículo 143**

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

¹⁰⁰ **Disposición Transitoria Tercera**

La iniciativa a que se refiere el artículo 129 corresponderá a los órganos ya existentes en los Territorios Autónomos dotados de un régimen provisional antes de la entrada en vigor de la presente Constitución. Anteproyecto p.698.

creando aparejo de la redacción constitucional. Asimismo, estos entes preautonómicos se crearon desde el Gobierno utilizando la figura del Real Decreto-ley.¹⁰¹

Sin embargo, tal disposición (o cualquier otro artículo que lo sustituyese) desapareció en el Informe de la Ponencia, volviendo a aparecer en este momento del debate, a raíz de una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Comunista, siendo aprobado el texto que actualmente conocemos. Como también veremos, en la Comisión del Senado se substituyó la expresión *régimen provisional de autonomía* por la de *régimen provisional de preautonomía*, manteniéndose en el Pleno, siendo posteriormente modificado por la Comisión Mixta, volviendo al redactado original del Congreso, aunque adaptando, obviamente, la numeración al nuevo articulado.

La disposición transitoria segunda suponía una excepción al artículo 148.2 final, estableciendo una vía rápida a la autonomía plena, evitando dejar transcurrir un plazo de 5 años para PV, Cataluña y Galicia, únicos territorios que cumplían los requisitos de haber plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y que contaban con regímenes provisionales de autonomía.¹⁰² Como analizaremos, aquí no existía discusión de si eran los ayuntamientos o las Diputaciones, o ambas, las que ejercerían la iniciativa autonómica, sino que la iniciativa se dejaba directamente en manos de los órganos preautonómicos superiores.

A diferencia de la Disposición anterior, esta previsión no estaba contemplada en el Anteproyecto, sino que se incluyó en el Informe de la Ponencia a través de la Disposición Adicional apartado cuarto, dónde se establecía que *las Comunidades Autónomas donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía* podrían asumir competencias más amplias sin tener que esperar cinco años. Asimismo, gozarían de un proceso de elaboración de EA concreto que les permitiría disponer de una organización institucional básica propia a una autonomía política.

¹⁰¹En concreto, los que se aprobaron fueron los siguientes: Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña; Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco; Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia; Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón; Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el Archipiélago Canario; Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Valenciano; Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía; Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el Archipiélago Balear; Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Extremadura; Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León; Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Asturias; Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Murcia; y Real Decreto 32/1978, de 31 de octubre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para la región castellano-manchega. En consecuencia, quedaban al margen de este sistema Madrid, Navarra, Ceuta y Melilla. Santander y Logroño quedaron integradas en el Consejo General de Castilla y de León, si bien, como decía el artículo segundo del Real Decreto Ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León "ello no prejuzga la futura organización de las once provincias bajo alguna de las modalidades que la Constitución establezca".

¹⁰² Como es sabido, en Cataluña se aprobó Estatuto de Autonomía en 1932, en el País Vasco en 1936 y en Galicia se plebiscitó en 1936 sin llegar a aprobarse por las Cortes.

A excepción del requisito de mayoría absoluta para el acuerdo de los órganos preautonómicos, añadido en el Senado, la redacción de la Comisión, igual a la de la Constitución, procede de una enmienda *in voce* de UCD. De la misma manera que con la Disposición anterior, se sustituyó en el Senado el término *regímenes provisionales de autonomía* por el de *regímenes provisionales de preautonomía*, pero la Comisión Mixta volvió al texto aprobado en el Congreso.

El debate de estas disposiciones tuvo lugar el 16 de junio. Tras la discusión del artículo que establecía la organización institucional básica de las autonomías que ejerciesen su iniciativa por la vía rápida (cuestión que veremos más adelante), Solé Tura propuso pasar a discutir, para completar ese artículo, la aprobación de la disposición transitoria primera, a la cual había propuesto una enmienda *in voce* que, aunque iría como disposición transitoria, lo lógico era debatirlo en este momento para termina de perfilar todo el contexto que se estaba discutiendo.

Tras mostrar todos los grupos el apoyo a dicha propuesta, Solé Tura defendió la enmienda que daría la redacción final a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

El principal objetivo de la enmienda era

“crear una nueva disposición transitoria que dé respuesta al problema de la existencia de órganos preautonómicos o bien órganos de régimen provisional de autonomía”

Básicamente se trataba de solventar un vacío en el texto de la Ponencia en el que los órganos preautonómicos eran prácticamente inexistentes. La enmienda buscaba la sustitución de la iniciativa autonómica de Diputaciones y municipios por la iniciativa de los órganos preautonómicos cuando así lo acordaran la mayoría absoluta de sus miembros.

Se trataba de una previsión congruente con el proceso de preautonomías iniciado, ya que

“si se están dotando a diversas nacionalidades y regiones del país de órganos provisionales de autonomía, estos órganos deben ser contemplados en el proceso de transición que nos debe llevar desde la Constitución hasta el establecimiento de regímenes de autonomía.”¹⁰³

No existió oposición alguna a la enmienda, si bien Carro Martínez, de AP, entendía que la alusión a los *órganos colegiados* podía ser imprecisa, por lo que abogaba por aludir a *sus superiores órganos representativos* siendo esto “más democrático, más eficaz y más preciso”, aunque en todo caso aceptarían la enmienda presentada por los comunistas.¹⁰⁴

¹⁰³ Sesión núm.22, Comisión Congreso...pp.3411-3412.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.3412.

A este respecto, Peces-Barba intervino para defender la pertinencia del término colegiados, siendo imprescindible mantenerlo, pero propuso añadir *superiores*, quedando la fórmula *órganos colegiados superiores*. Tanto Solé Tura como los demás grupos apoyaron esta introducción, aprobándose esta disposición por unanimidad, con 28 votos.¹⁰⁵

En la explicación de voto, Meilán Gil de UCD, siguiendo esta dinámica de defensa del consenso, consideraba que se trataba de una innovación que daba respaldo a la política de preautonomías iniciadas. Asimismo, los órganos preautonómicos debían “cumplir una función importante en la iniciativa del proceso autonómico pleno que prevé la Constitución.”¹⁰⁶

Peces-Barba defendió también la importancia de esta introducción, así como la satisfacción de su Grupo por la aprobación de la Disposición ya que, además él, viniendo de Valladolid, que ya tenía de un régimen provisional de autonomía, la satisfacción

“aumenta doblemente, porque supone el reconocimiento de esa realidad y la dignificación de los órganos preautonómicos de cara al proceso posterior de realización de las autonomías.”

En estos momentos de la Comisión, se ve una buena sintonía entre los miembros, que contrasta con otros momentos del debate en el que la tensión era máxima. En este sentido, Peces-Barba recalca la incorporación de la palabra superiores, que era prueba de que todas las propuestas hechas por los miembros de la Comisión, independientemente del Grupo Parlamentario, eran siempre acogidas con el máximo interés, agradeciendo al señor Carro su aportación, que consideraban muy positiva, como así lo demostraba el voto unánime que había tenido el precepto.¹⁰⁷

Al igual que el Grupo Comunista con la disposición anterior, Meilán Gil propuso discutir en ese momento su enmienda *in voce*, que correspondería también “con el número 4 de la disposición adicional correspondiente al dictamen de la Ponencia”¹⁰⁸ ya que

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 3412.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 3412-3413.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 3413

Disposición Transitoria Primera:

En los territorios dotados de un régimen provisional de preautonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 137 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

Dictamen Comisión...pp.2621-2622.

¹⁰⁸ **Disposición adicional nueva:** 4. Sin embargo, las Comunidades Autónomas, donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía, mediante sufragio universal, podrán desde luego, proceder según lo previsto en el número anterior cuando así lo decidan por mayoría absoluta sus organismos preautonómicos.

Informe...p.1612.

consideraban que su lugar era justamente la disposición transitoria segunda, que completaba

“el régimen general por vía de transitoriedad que hemos establecido en artículos anteriores.”

La enmienda que proponían no suponía consagrar privilegios, sino “completar un proceso interrumpido.” Es importante que esto lo dijera alguien de la UCD porque demuestra que el fondo del pacto autonómico con el PSOE y el PCE (en el que estaba también el nacionalismo catalán moderado) consistía justamente en retomar el tracto constitucional republicano de 1931-1936. En efecto, el diputado alegaba que “lo que se trata es de dar legitimidad a los actos políticos acordados durante la II República”, y se trataba de

“que las manifestaciones de la voluntad popular puedan continuar en su proceso y pueda, por tanto, establecerse una línea continua.”

No habiendo oposición alguna a la enmienda, si bien Peces Barba proponía como sugerencia que, por coherencia con lo aprobado en la disposición anterior, en este también se aplicase la fórmula *órganos preautonómicos colegiados superiores*.

Estando todos de acuerdo se procedió a votación la enmienda, siendo aprobada por casi unanimidad, con 25 votos a favor y uno en contra, sin abstenciones.¹⁰⁹

Aunque no entraremos en más detalle, la Comisión decidió debatir también las que serán las Disposiciones Transitoria cuarta y quinta que introducían las otras vías de acceso a la autonomía para Navarra, Ceuta y Melilla.

En este momento del debate existía un amplio consenso respecto a estas vías, siendo resultado la Disposición Transitoria Primera de una enmienda del PCE, la segunda de UCD. Se distingue en consecuencia un consenso tácito entre las fuerzas de izquierda y UCD. Vemos como además en este momento las intervenciones se centraron en justificar y explicar el modelo acordado.

Sin embargo, existiría una oposición principal, tanto en el pleno del Congreso como en el trámite en el Senado por parte de diputados y senadores valencianos que exigirían el reconocimiento del autogobierno de estos territorios previo a la II República.

¹⁰⁹ Sesión núm.22, Comisión Congreso...pp. 3413-3414.

Disposición Transitoria Segunda.

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 141, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 144, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

Dictamen Comisión...p. 2622.

En el Pleno del Congreso y al no haber enmiendas a la disposición transitoria primera se procedió directamente a votarla, sin debate posterior ya que ningún parlamentario decidió hacer uso de la palabra para explicación de voto.

En consecuencia, tras votación, con 250 votos a favor, uno en contra y 13 abstenciones se aprueba, con la misma redacción que el Dictamen de la Comisión la Disposición Transitoria Primera. De igual modo, a la Disposición Transitoria segunda solo se presentó una enmienda de MC que fue retirada, y tras votación fue aceptada con 248 votos a favor, 3 en contra y 16 abstenciones.¹¹⁰

Sin embargo, en el caso de esta última si hicieron uso de la palabra para explicación de voto dos diputados valencianos, Burguera Escrivá y Bono Martínez. En varios momentos del debate, se repitió la queja de senadores y diputados valencianos que consideraban que también a ellos se les debería reconocer haber gozado de autogobierno en épocas pasadas. Aunque todas sus enmiendas fueron rechazadas, es relevante destacar estas intervenciones por la disparidad entre los parlamentarios que defendieron esta postura. La misma surgió tanto de la derecha como de la izquierda, lo que demuestra que se trataba de una oposición territorial y no tanto ideológica o de partido; además de demostrar que la voluntad autonómica ya no era una reivindicación única de tres territorios, sino que se había extendido ampliamente.

En primer lugar, y en concreto para justificar su abstención, hizo uso de la palabra Burguera Escrivá del Grupo Mixto (que había estado en UCD cuando era una coalición, pero que la abandono al convertirse en partido). Defendía que no solo los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyecto de estatutos de autonomía debieran estar reconocidos, sino también

“aquellos que, a lo largo de muchos siglos de historia, hubiesen tenido unas instituciones políticas propias, hubiesen podido aprovecharse de esos beneficios que la citada disposición transitoria segunda concede a los que plebiscitaron estatutos.”

Reconocía que se refería a los territorios “que perdieron por derecho de conquista sus libertades y fueron por decreto de Nueva Planta.” Aunque se le pudiese decir que esto fue hace mucho tiempo consideraba que no tanto, poniendo de ejemplo Gibraltar para legitimar sus demandas, teniendo Aragón y País Valenciano la misma legitimidad de pedir la recuperación de sus derechos.¹¹¹

Para explicación de voto tomó la palabra el también valenciano Bono Martínez del Grupo parlamentario Comunista, coincidiendo en la reclama anterior. Asimismo, se quejaba ante

¹¹⁰ Sesión núm.43, Pleno Congreso...p.4579

¹¹¹ *Ibid.*, p. 4580.

lo que él consideraba se estaba dando con autonomías *de primera y de segunda*, perteneciendo el País Valenciano a estas últimas, lo que no era lógico ya que sus

“dualidades históricas, culturales, lingüísticas, nunca libremente expresadas, inciden en su peculiar desarrollo que, si bien presenta retrasos en su conciencia colectiva, ofrece, al mismo tiempo, signos evidentes, indudables características, de índole nacional.”

En consecuencia, defendía que la disposición transitoria primera, introducida por su grupo permitía a todos los territorios acceder a formas de organización autonómica, mientras que la disposición transitoria segunda concedía el acceso “al proceso autonómico de calidad” únicamente a los territorios que hubieran plebiscitado Estatutos de Autonomía durante la II República.

Aunque consideraba positivo que las diferencias “de salida” no presuponían “ninguna desventaja ni retrasos constitucionales de «llegada» si se alcanza a cumplir los trámites previstos,” defendía que lo mejor sería que todos los territorios pudieran acceder a la autonomía (y a las competencias máximas) por la vía rápida, haciéndose

“imprescindible que tanto Euzkadi, como Cataluña y Galicia, solidifiquen su trayectoria autonómica sobre la base de que otros pueblos accedan a ella.”¹¹²

4.2.2.2 *Senado*

En la Comisión del Senado existió más oposición a la disposición transitoria primera, como por ejemplo desde el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, con Villar Arregui como portavoz para defender su enmienda número 98 que proponía la supresión de la disposición.¹¹³ Asimismo, consideraba que

“la disposición transitoria primera del texto del Congreso confiere a los órganos colegiados superiores de los territorios dotados de régimen provisional de autonomía la función que el apartado del artículo 137 del mismo proyecto atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos de los territorios insulares.”

Alegaba entonces un tecnicismo que luego no tuvo recorrido. Efectivamente, la disposición transitoria se refería únicamente a la activación del proceso, considerando el

¹¹² *Ibid.*, pp. 4580-4581

¹¹³ “Se propone su supresión, pues carece de sentido como supuesto excepcional una vez que, en virtud de las enmiendas presentadas al capítulo III del título VIII y, en especial, al artículo 139, todos los territorios dotados de régimen provisional de autonomía podrán acogerse a lo que esta disposición transitoria previene”. Enmienda nº99 del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes...p.2707.

senador que esto se limitaba a manifestar la voluntad de constituirse en CA. En este sentido, no entendía

“por qué en el íter del proceso para el logro del Estatuto de autonomía el texto del Congreso se ha detenido en la fase de iniciativa a la que se refiere el artículo 137 y no ha proseguido a la fase de elaboración que el artículo 139 contempla.”

Consideraba que, de prosperar la disposición transitoria se produciría la paradoja de que el ente preautonómico iniciaría el camino para la elaboración del EA, pero, justamente por aplicación de lo previsto en el artículo 139 (que no se veía afectado por la disposición transitoria primera) dicho ente preautonómico debería entrar en conversaciones con la Diputación Provincial o con el órgano insular o interinsular de cada una de las provincias afectadas.

Advertía entonces

“una antinomia entre las facultades de que se dota al ente preautonómico para iniciar el proceso y la falta de facultades, de las que queda desasistido para proseguirlo en la etapa inmediata ulterior.”

En ese sentido presentaba la enmienda, con el objetivo de

“que el ente de gobierno preautonómico quede facultado, si se decide por mayoría la iniciación del proceso preautonómico, para la elaboración del Estatuto, sin que se cree el híbrido de que sus miembros hayan de ponerse en relación con otros que, además, coyunturalmente, son de extracción distinta, a saber, los que ocupan el cargo de miembros de las Diputaciones Provinciales.”¹¹⁴

Sin embargo, posteriormente la disposición funcionó de manera que esa iniciativa consistió en la elaboración del proyecto de EA: así fue en el País Vasco, en Cataluña y luego en Galicia, donde la Asamblea de Parlamentarios (los elegidos para Congreso y Senado) nombraron comisiones que elaboraron el EA que luego se negoció con Madrid. La enmienda de Arregui fue rechazada por 17 votos en contra, con cuatro abstenciones.¹¹⁵

Benet Morell de Entesa del Catalans tomó entonces la palabra para defender la única enmienda aprobada respecto a ese precepto.¹¹⁶ Se trataba de una enmienda puramente

¹¹⁴ Sesión núm. 17, Comisión Senado...p. 2756.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 2757.

¹¹⁶ Se propone que la Disposición Transitoria Primera quede redactada como sigue: «En los territorios dotados de un régimen provisional de preautonomía, sus órganos colegiados superiores ...» La continuación, igual al texto del proyecto. **Justificación:** La enmienda es presentada con el fin de unificar

terminológica que proponía unificar la terminología utilizada en la Constitución. En la disposición debatida se hablaba de *régimen provisional de autonomía*, mientras que “en la disposición transitoria séptima se habla de organismos preautonómicos.” En este sentido consideraba que se

“debería reunificar esta terminología y atender a lo que dicen realmente los Reales Decretos-Leyes que han establecido los regímenes preautonómicos y por eso, de acuerdo a los mismos “procede que se sustituya «régimen provisional de autonomía» por «régimen provisional de preautonomía».”¹¹⁷

Efectuada la votación, fue aprobada la enmienda por 24 votos a favor, con una abstención; votándose de nuevo el texto del Congreso con la introducción de esta enmienda, aprobándose por 22 votos a favor y dos abstenciones.¹¹⁸

En relación con lo antes mencionado de la reclama valenciana, destaca una enmienda *in voce* a la disposición transitoria segunda de los señores Noguera de Roig y Pérez Maura de Herrera de UCD.¹¹⁹ Esto reafirma este amplio espectro entre los valencianos que reclamaban ese reconocimiento de autogobierno previo.

Empezaba su intervención mostrando que lo que buscaba era equiparar los territorios que en el pasado hubieran gozado de estatutos de autonomía con otros que también habrían gozado de estatutos forales de autogobierno y de un derecho propio, pero estos hubieran sido derogados unilateralmente en su integridad.

Consideraba que, si la justificación de la Disposición Transitoria Segunda se basaba tanto en la profundidad e intensidad de la reivindicación autonomista en los territorios referidos en la misma, así como en “el reconocimiento del proceso histórico interrumpido por la

la terminología. En el texto del proyecto se habla de «autonomía» y, en cambio, en otras disposiciones transitorias se habla de «organismos preautonómicos». Enmienda n°807 dels Catalans...p. 3006.

¹¹⁷ Sesión núm. 17, Comisión Senado...p. 2756.

¹¹⁸ Ibid., p.2757.

Disposición Transitoria Primera:

En los territorios dotados de un régimen provisional de preautonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 137 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

Dictamen Comisión Senado...p.3447.

¹¹⁹ **Enmienda *in voce*:**

Disposición transitoria segunda.

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía o que hubiesen gozado de estatutos forales de autogobierno y de un derecho propio, y ambos les hubiese sido derogados unilateralmente en su integridad, y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución con regímenes provisionales de autonomía, podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 141, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 145, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

Sesión núm. 17, Comisión Senado...p. 2760.

fuerza que genera un derecho histórico con virtualidad actual”, su enmienda permitía la reparación de injusticias históricas producidas por la fuerza. Además, en el caso de regiones como Aragón, Baleares o Valencia que gozaban de un régimen de autogobierno, “la pérdida de nuestras instituciones y nuestro derecho no fue aceptada nunca” y que, en consecuencia, se podía afirmar que la voluntad autonomista no sólo contaba

“con una fuerte tradición histórica, sino también con una presencia tal que, a tenor de los estudios existentes, supera incluso a la de alguna «nacionalidad histórica».”

Ponía como ejemplo estudios del CIS que situaban al País Valenciano como el tercer territorio del Estado español en voluntad autonomista. En consecuencia, existían territorios en los que concurrían todos los hechos que se argumentaba para la aprobación de la Disposición Transitoria Segunda.

“Tradicción histórica, proceso interrumpido por la violencia y voluntad política, engendran, a juicio de los afectados, un derecho histórico que la Cámara no puede desconocer y al que nosotros, en concreto, no podemos renunciar.”¹²⁰

Sorprende esta argumentación y refleja bien la diversidad interna dentro del propio UCD que es el que había planteado esta Disposición, al haber miembros que buscaban eliminar esta legitimidad histórica y miembros que buscaban reforzarla. La enmienda fue rechazada la enmienda por 16 votos en contra y ocho a favor, con una abstención.¹²¹

Posteriormente se aprobó la enmienda 808 de Entesa, que al igual que la de la disposición anterior (es decir de carácter terminológico) proponía la sustitución de *régimen provisional de autonomía* por *régimen provisional de preautonomía*. Fue aprobada por unanimidad y se procedió a votar la disposición, que fue aprobada el texto por 21 votos a favor y cuatro en contra.¹²²

En el pleno del Senado ambas disposiciones fueron aprobadas por amplias mayorías, con la misma redacción que la dada en la Comisión del Senado, no produciéndose debate ya que los dos únicos votos particulares presentados fueron retirados.¹²³ La primera fue

¹²⁰ Sesión núm. 17, Comisión Senado...pp. 2757-2758. Con comillas en el original.

¹²¹ *Ibid.*, p. 2760.

¹²² *Ibid.*, p. 2761.

Disposición transitoria segunda

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución con regímenes provisionales...

Dictamen Comisión...p. 3448.

¹²³ Voto particular número 544 y 545 del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes.

aprobada por 185 votos a favor y ninguno en contra, con tres abstenciones, la segunda fue aprobada por 170 votos a favor y ninguno en contra, con 16 abstenciones.¹²⁴

4.2.2.3 *El particular caso andaluz*

El artículo 143 finalmente aprobado regulaba el ejercicio del derecho a la autonomía estableciendo los entes territoriales que podían constituirse en CCAA, las Corporaciones Locales y los mínimos exigidos para poder hacer efectiva la iniciativa autonómica, además de marcar un plazo de cinco años para volver a ejercerse en caso de no prosperar dicha iniciativa.

La primera cuestión que se plantearon los constituyentes fue quienes podrían formarse como CCAA, plasmado en el primer apartado con la fórmula *las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica*. No apareciendo esta última posibilidad de creación de Comunidades uniprovinciales hasta el debate en la Comisión del Congreso.

Esta expresión suscitó críticas al no estar regulado es qué se basaba esta exigencia ni quien la controlaría, siendo un concepto jurídico indeterminado. La Constitución no estableció quien lo controlaría (ni si haría falta dicho control), pero tampoco lo vedó. Los Acuerdos Autonómicos de 1981 optaron por el control político, es decir que se deberían pronunciar al respecto las cámaras legislativas, aunque los acuerdos se referían solo a las uniprovinciales (pero la doctrina debería ser extrapolable).

La jurisprudencia del T.C, que sólo ha tenido ocasión de referirse en este punto a las Comunidades uniprovinciales, ha confirmado que el control de la “entidad regional histórica” corresponde a las Cortes Españolas.¹²⁵

En la Carta Magna, no solo los entes que aparecen en este apartado se podrían constituir en territorios autónomos, para los casos concretos de Ceuta y Melilla (Disposición transitoria quinta), así como Navarra (disposición transitoria cuarta) se preveían otros supuestos. Además, con la disposición transitoria primera y segunda se sustituyó lo estipulado en el artículo 143 así como en el 151.1, que, de facto, introducía otra vía más para el acceso a la autonomía, que sería, además, plena. Finalmente, el artículo 144 final, que veremos ahora su redacción, permitía a las Cortes sustituir la iniciativa, permitiendo así que otros entes territoriales, e incluso otros territorios sin esta cualidad orgánica pudieran alcanzar el estatus de CA. En consecuencia, la Constitución no solo establecerá dos vías para ejercer la iniciativa autonómica, sino que se contemplaron numerosos supuestos para la misma.

¹²⁴ Sesión núm.41, Pleno Senado...p.3347-3348.

¹²⁵ José María MARTIN OVIEDO: “Artículo143. La iniciativa del proceso autonómico”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.33-50.

La iniciativa autonómica supone definir quién puede hacer uso del derecho a la autonomía y constituirse en territorio autónomo, es decir quién es el encargado de iniciar los trámites para hacer efectivo este derecho. El apartado segundo de este artículo 143, introduce unos mínimos para hacerlo basados en un acuerdo entre Diputaciones y municipios, es decir ayuntamientos. Como en el momento de publicar la Constitución no se iban a tener todavía ayuntamientos democráticos, la disposición transitoria tercera aplazó estos acuerdos hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la constitución, es decir hasta el 3 de abril de 1979.

No obstante, en virtud de la Disposición Transitoria Primera, este acuerdo podía ser sustituido, en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, por un acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros de los órganos colegiados superiores de dicho régimen.

A medida que se fueron introduciendo diferentes vías para el acceso a la autonomía, se establecieron, para ejercer estas iniciativas diferentes a las planteadas en el artículo 143 unos requisitos más gravosos, así como se impusieron más exigencias para poder llegar al máximo techo competencial automáticamente. Asimismo, mientras que el artículo 148.2 establecía que las CCAA solo podrían, durante los 5 primeros años, asumir las competencias que marcara el artículo 148.1 de la Constitución, el artículo 151.1 permitía asumir mayores competencias desde el principio cuando la iniciativa autonómica fuera acordada, en un plazo máximo de seis meses, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia que representaran, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. La iniciativa debía ser ratificada, además, por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

Asimismo, cabe mencionar el caso de Andalucía, única comunidad que accedió a la autonomía por la vía del 151.1. Las reivindicaciones autonómicas en este territorio fueron relevantes desde el final de la Transición, que culminó, el 4 de diciembre de 1977 en una histórica manifestación en defensa de la autonomía. Apenas pasados cuatro meses, el 27 de abril de 1978 se instauró en Andalucía un régimen preautonómico.¹²⁶ Un año después de aquella histórica manifestación, los representantes de once fuerzas políticas andaluzas (entre ellos PSOE, UCD, AP, PCE y PSA) firmaron el Pacto de Antequera.¹²⁷

Las fuerzas firmantes se comprometían

¹²⁶ Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía, BOE, nº101, de 28 de abril de 1978, pp.10042-10043. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-11313>)

¹²⁷ Firmaron también este pacto Partido del Trabajo de Andalucía (PTA), Democracia Cristiana Andaluza (DCA), Izquierda Democrática (ID), Reforma Social Española (RSE), Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT) y Acción Ciudadana Liberal (ACL).

“oficialmente a impulsar y desarrollar los esfuerzos, encaminados a conseguir para Andalucía, en el más breve plazo de tiempo, la autonomía más eficaz en el marco de la Constitución.”¹²⁸

La búsqueda de la autonomía más eficaz quería decir, en realidad la búsqueda de la autonomía plena a través del acceso a la autonomía por la vía rápida establecida a través del artículo 151.1 de la Constitución, arriba explicado. El acuerdo no duró mucho y a la altura de las elecciones de 1979 no todos los partidos firmantes querían utilizar esta vía, notablemente UCD que decidió finalmente no sumarse a la iniciativa. No sin tensiones, se logró el apoyo de la iniciativa por parte de las tres cuartas partes de los municipios, quedando el referéndum como último trámite para lograr acceder al autogobierno a través del artículo 151.1.

El partido centrista intentó dilatar el proceso al no aceptar que se convocara el referéndum mediante Decreto-Ley, tal y como se iba a hacer en octubre de 1979 para Cataluña y País Vasco para que aprobaran sus Estatutos de Autonomías. El Gobierno de Suárez quería esperar a la aprobación de la Ley Orgánica de Regulación de las Modalidades de Referéndum (LORMR) que se aprobaría finalmente el 18 de enero de 1980.¹²⁹

Tras el debate respecto a esta ley quedó claro que UCD defendía claramente el acceso a la autonomía por la vía lenta y no la rápida, al sancionar las dificultades y obstáculos para evitar facilitar el éxito en la consulta electoral. Además, si en País Vasco y Cataluña la campaña del referéndum duró tres semanas, en Andalucía se redujo a apenas 15 días. El Gobierno no publicó la convocatoria para el mismo hasta el 26 de enero, cuando había sido ratificado once días antes el procedimiento marcado por el 151.1 por el Gobierno Preautonómico de la Junta de Andalucía (habiéndose abstenido los representantes de UCD).¹³⁰

La difusión de la campaña en los medios de comunicación públicos fue muy limitada, el presupuesto muy reducido y la pregunta formulada tampoco ayudaba a la comprensión de los electores. En la misma no se hacía mención a la autonomía y el lenguaje era demasiado jurídico.

¹²⁸ Joaquín MARÍN: “Once partidos suscriben en Antequera el pacto autonómico andaluz”, *El País*, 5 de diciembre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/12/05/espana/281660420_850215.html)

¹²⁹ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, BOE, nº20, de 23/01/1980. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564>)

¹³⁰ Salvador CRUZ ARTACHO: *¡Libertad, Amnistía, Democracia y Autonomía! De la memoria dormida a la lucha y conquista de la Autonomía Política para Andalucía en la Transición Democrática 1939-1981*, Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática, Junta de Andalucía, 2017, pp. 61-125. Recuperado de internet (<http://maa.centrodeestudiosandaluces.es/contenido/datos/historia-del-proceso-autonomico-andaluz/documentos/DiscursoMuseo4.pdf>)

“¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de su tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?”¹³¹

Las tensiones dentro del Gobierno no dejaron de aumentar ya que varios miembros de este partido eran defensores de la vía rápida, en particular Manuel Clavero, ministro para las regiones que decidió, a causa de esta actitud, dimitir y dejar el partido en febrero de 1980, unos días antes del referéndum, para poder defender libremente el sí al plebiscito. Se produjo una situación insólita, mientras el Gobierno pedía la abstención, las instituciones andaluzas pidieron el voto afirmativo.¹³²

A pesar de los cálculos del Gobierno, y de la información dada por la televisión y radio oficiales, que pronosticaban la ratificación de la iniciativa solamente en Córdoba y Sevilla, la participación en el referéndum y el apoyo al sí fue abrumadora, lo que fue interpretado como una derrota del partido del Gobierno. La alegría general duró poco ya que, si bien el resultado había sido positivo, en Jaén y Almería parecía no haberse cumplido uno de los requisitos: que ese voto favorable fuera emitido por mayoría absoluta del censo electoral. Fueron denunciadas irregularidades en ambas provincias, que fueron estudiadas por la Audiencia Territorial de Granada.¹³³

El 12 de abril la Audiencia Territorial dio a conocer las sentencias, que confirmaron que en Jaén si se había sido superado el 50% del censo, pero no ocurría lo mismo con Almería, donde se había logrado llegar únicamente al 47%.¹³⁴ Empezó entonces un enfrentamiento con el Gobierno, favorable a reconducir la iniciativa autonómica por el 143, frente a las fuerzas políticas andaluzas que querían encontrar la manera de solventar el obstáculo creado por el resultado almeriense.

Las presiones surtieron efecto y finalmente, en diciembre de 1980, se reformó la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de referéndum y possibilitó, por un lado, que el resultado negativo de Almería no influyese en la ratificación de la iniciativa en las demás provincias, haciendo que estas pudieran seguir optando por la vía del 151.

¹³¹ S.a: “La campaña del referéndum andaluz comienza hoy, en un clima tenso con el Gobierno”, *El País*, 12 de febrero de 1980. Recuperado de internet

(https://elpais.com/diario/1980/02/12/espana/319158021_850215.html)

Daniel GAVELA: Referéndum andaluz: de la razón de Estado a la sinrazón, *El País*, 7 de febrero de 1980. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1980/02/07/espana/318726006_850215.html)

¹³² Clavero ya había dimitido de su puesto como ministro de Cultura en enero de ese mismo año por las tensiones crecientes y las divergencias respecto a la autonomía. Varios miembros del Comité Regional Andaluz de la UCD también dimitirían y abandonarían el partido.

Daniel GAVELA: “El ex ministro Clavero abandona UCD para actuar con libertad en la campaña por el “sí”, *El País*, 17 de febrero de 1980. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1980/02/17/espana/319590007_850215.html)

¹³³ Daniel GAVELA: “Los resultados se interpretan en Andalucía como una derrota del partido del Gobierno”, *El País*, 1 de marzo de 1980. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1980/03/01/espana/320713216_850215.html)

¹³⁴ Eduardo CASTRO: “Confirmado el triunfo del referéndum andaluz en la provincia de Jaén”, *El País*, 13 de abril de 1980. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1980/04/13/espana/324424816_850215.html).

Por otro lado, se introdujo la posibilidad de la sustitución de la iniciativa prevista en este artículo por las Cortes, a través de una Ley Orgánica y previa petición de los Diputados y Senadores de las provincias donde había fracasado la ratificación de la iniciativa.¹³⁵

“De este modo, se confería a las Cortes, por vía de legislación ordinaria, un poder de intervención nuevo en relación al proceso autonómico, no previsto en la Constitución, y que amplía de tal modo la habilitación contenida en el 144 c) CE que de hecho nada tiene que ver con él, debiéndose considerar realmente como un nuevo poder o facultad. Las Cortes Generales utilizaron inmediatamente este nuevo poder para sustituir la iniciativa fracasada en Almería.”¹³⁶

4.2.3 Potestad del Estado de sustituir la iniciativa autonómica (Artículo 144)

La capacidad de sustitución de la iniciativa autonómica se dio desde el primer borrador redactado por la ponencia en el que establecieron que, excepcionalmente y cuando razones de interés general aconsejasen la aceleración del proceso autonómico de un territorio determinado, el Gobierno podría proponer a las Cortes generales la aprobación de una Ley Orgánica que sustituyese la iniciativa de los ayuntamientos.¹³⁷ En el anteproyecto presentado el cinco de enero la redacción cambió pero el fondo del precepto era el mismo.¹³⁸

Cabe destacar que la única enmienda presentada a este apartado vino de parte de UCD, de la mano de Ortí Bordás y proponía su supresión.¹³⁹ Consideraba que este precepto iba “en contra de toda la filosofía que rodea e inspira al fenómeno autonómico.” Si la autonomía debía basarse en la espontaneidad, si era un derecho al que podían o no acogerse los distintos territorios, no se debería prever la opción de sustitución de una iniciativa en un derecho “que sólo a las regiones les corresponde de ejercitar o no la facultad que la Constitución le concede.”¹⁴⁰

Aquí entrarían las preguntas de, si se supone que es un derecho al que se puede optar o no, ¿por qué el gobierno vería necesaria la sustitución de la iniciativa? El territorio que

¹³⁵ Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa Autonómica, BOE, nº308, de 24 de diciembre de 1980, pp. 28372-28373. Recuperado de internet (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1980-27703)

¹³⁶ Eliseo AJA (et.al): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, p.95.

¹³⁷ **Artículo 137**

2. Excepcionalmente, el Gobierno podrá proponer a las Cortes Generales la aprobación de una Ley Orgánica, que sustituya la iniciativa de los Ayuntamientos, cuando razones de interés general aconsejen la aceleración del proceso autonómico de un territorio determinado.

Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.325.

¹³⁸ **Artículo 129**

3. Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado. Anteproyecto...p. 691.

¹³⁹ Enmienda nº736 de José Miguel Ortí Bordás (UCD)...p.450.

¹⁴⁰ Justificación enmienda nº736 de José Miguel Ortí Bordás...p. 461.

no quisiese optar no tendría por qué. Esto guarda relación con la regionalización y la operación Clavero que buscaba homogeneizar la autonomía. También se ve esta disparidad dentro de UCD, ya es que es un propio miembro del partido quien solicita la supresión, por lo que no existía un acuerdo en el seno del propio partido en torno a cómo encauzar el proceso autonómico.

La ponencia, en su informe sobre el Anteproyecto decidió no aceptar la enmienda presentada por Ortí, redactando un nuevo artículo en el que estipuló que las Cortes Generales, mediante ley orgánica podrían, por motivo de interés nacional: autorizar la constitución de una CA cuyo ámbito territorial no superase el de una provincia, sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales y acordar un EA para territorios que no estuvieran integrados en la división provincial.¹⁴¹

Aunque no se presentaron enmiendas, el artículo se debatió el 15 de junio en la Comisión del Congreso, dónde sí que se presentan dos enmiendas *in voce*.

Gastón Sanz defendió en su enmienda (de la que no hay traza escrita en el Diario de Sesiones ya que fue distribuida a los diputados en el momento) la introducción de las comarcas y demarcaciones en la Constitución. Esta reivindicación del reflejo del mapa regional-provincial en la Constitución se repitió en diversos momentos, cuestión que veremos más adelante. Aquí simplemente mencionar que el diputado consideraba que debían “estar en la Constitución, por su existencia real histórica e inclusive por motivos sociológicos.”¹⁴² La enmienda fue rechazada por 16 votos en contra y dos a favor, con 15 abstenciones.¹⁴³

La segunda enmienda *in voce* presentada, y aprobada, fue propuesta por Meilan Gil de UCD y que consistía en poner en correspondencia los apartados con lo que la Comisión había ido aprobando. En este sentido, propuso introducir en el primer apartado la precisión de autorizar la constitución de una CA no solo cuando su ámbito territorial no superase el de una provincia, sino también cuando no reuniese las condiciones del apartado primero del artículo 136, es decir no fueran ni provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, ni territorios insulares ni provincias con entidad regional histórica.

En particular se quería

¹⁴¹ **Artículo 140.**

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional:

a) *Autorizar la constitución de una Comunidad autónoma, cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia.*

b) *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales.*

c) *Acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la división provincial.*

Informe...p.1639.

¹⁴² Sesión núm. 21, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.90, 15 junio 1978, pp. 3307-3365, esp. p. 3310. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_090.PDF)

¹⁴³ *Ibid.*, p. 3311.

“llenar una laguna relativa a provincias que no reúnan esas condiciones de entidades regionales históricas y que, sin embargo, puedan ser constituidas en Comunidad Autónoma mediante la autorización hecha por las Cortes Generales.”

En relación con el segundo apartado, propuso la especificación de que la iniciativa de las Corporaciones Locales que podría ser sustituida era la que se había aprobado en el mismo artículo mencionado (es decir la iniciativa de las Diputaciones u órganos interinsulares y la de las dos terceras partes de los municipios).

Por lo que se refería al tercer apartado, propuso la introducción, junto a la palabra *acordar*, *autorizar en su caso* un EA para los territorios que no estuvieran integrados en la organización provincial, supuesto pensado para Ceuta y Melilla,

“o eventualmente otros supuestos que están en la mente de todos y sobre los cuales la palabra «acordar» no sería la adecuada y que sí, en cambio, sería la pertinente la de «autorizar».”

Con este artículo se buscaba claramente generalizar el proceso autonómico, además y tal y como mencionaba el diputado, con esta redacción se cubrirían

“todos los supuestos posibles y que ninguna parte del territorio español, o que pueda serlo, pueda estar fuera de este acceso a la autonomía”.

El diputado en este sentido pensaba en Gibraltar. Esta enmienda fue aprobada por unanimidad, con 32 votos.¹⁴⁴

En el Pleno del Congreso la única enmienda a este artículo fue retirada, por lo que tras votación quedó aprobado el precepto con la misma redacción que en Comisión por 246 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones.¹⁴⁵

El texto no sufriría modificaciones posteriores (más que las de adaptación de la numeración de los otros artículos mencionados y cambiar el orden del apartado segundo y tercero).

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 3311. **Artículo 142:**

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 137.

b) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 137.

c) Autorizar o acordar, en su caso, un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Dictamen Comisión...p.2616.

¹⁴⁵ Sesión núm.41, Pleno Congreso...p. 4416.

Al dictamen del Pleno del Congreso se presentaron seis enmiendas.¹⁴⁶ Dos de ellas, las del PSI y parte de la de Francisco Lería (UCD) buscaban un cambio sistemático (el primero buscaba emplazarlo a continuación del artículo que estipulaba la elaboración de los EA, el segundo cambiar el orden de los apartados), pero no fueron defendidas en ese momento. Una tercera enmienda, presentada por Fidel Carazo del Grupo Mixto buscaba la supresión del Título VIII entero, tampoco fue defendida. Las tres enmiendas restantes si fueron defendidas, buscando dos de ellas la supresión del apartado que posibilitaba la sustitución de la iniciativa autonómica.

Francisco Lería, en la segunda parte de su enmienda defendió eliminar el término de *acordar* en el tercer apartado, así como la referencia al EA, dejando únicamente la capacidad a las Cortes de autorizar la Constitución de una CA para territorios que no estuvieran integrados en la organización provincial.

Tanto la enmienda nº284, defendida por Isaías Zarazaga Burillo del grupo mixto, como la enmienda nº379 presentada por el senador por designación real Manuel de Prado y Colón de Carvajal, aunque defendida por Sánchez Agesta, proponían la supresión de la capacidad de las Cortes de sustituir la iniciativa autonómica.

Ambos consideraban que la intervención en la iniciativa autonómica desvirtuaba la esencia de la autonomía y contradecía los principios generales de la Constitución que reconocía el derecho a la autonomía, pero no la obligación de la misma. Asimismo, nadie podía obligar a un territorio a constituirse en CA porque se daba la potestad a las provincias de constituirse en Comunidades Autónomas. Si se podía sustituir la iniciativa esa potestad, esa voluntariedad no era real y la autonomía sería entonces impuesta.¹⁴⁷

A ser iguales, las dos enmiendas se votaron conjuntamente, siendo rechazadas por 10 votos en contra y dos a favor, con cuatro abstenciones. El texto fue aprobado con la misma redacción que la dada en el Congreso, por 12 votos a favor y tres en contra, con dos abstenciones.¹⁴⁸ En el pleno del Senado no se presentaron enmiendas por lo que, tras votación, fue aprobado por 159 votos a favor y uno en contra, con 10 abstenciones, sin cambios en la redacción respecto a la Comisión.¹⁴⁹

En el apartado a) del artículo 144 actual se da la posibilidad a que las Cortes, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, autoricen la constitución de una CA, cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143, es decir que carezca de entidad regional histórica. Esto provocó, como hemos visto, el cuestionamiento de qué era exactamente una entidad

¹⁴⁶ **Al artículo entero:** enmienda nº84 de Progresistas y Socialistas Independientes...p.2702; enmienda nº226 de Fidel Carazo Hernández (Grupo Mixto) ...p.2762, enmienda nº947 de Francisco Lería y Ortiz de Saracho (UCD)...p.3065.

Al apartado b): enmienda nº284 de Isaías Zarazaga Burillo (Grupo Mixto) ...p.2789; enmienda nº379 de Manuel de Prado y Colón de Carvajal (Grupo Independiente) ...p. 2826.

¹⁴⁷ Sesión núm. 15, Comisión Senado...p.2595.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p.2596.

¹⁴⁹ Sesión núm. 39, Pleno del Senado...p. 3228.

regional histórica, que podría parecer una definición más ajustada que la de características históricas, económicas y culturales comunes.

Según Enrique Álvarez Conde, esto estaba

“pensado para los supuestos en los que se considerase que ciertas provincias carecían de entidad regional histórica de tal forma que ni siquiera el ejercicio de la iniciativa autonómica podía paliar, siendo necesaria la intervención del Parlamento para subsanar esta hipotética disfuncionalidad en la configuración del nuevo modelo de Estado.”¹⁵⁰

Sin embargo, las provincias con entidad regional históricas no fueron introducidas hasta el Dictamen de la Comisión, mientras que este fue el segundo artículo aprobado por la ponencia en el tema autonómico. Estaba ideado desde el principio para dar la capacidad al Gobierno para sustituir la iniciativa autonómica, además de introducirse posteriormente la capacidad del Gobierno para imponer un Estatuto (aunque no se haya dado el caso) al *autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*

Otra cuestión relevante de este artículo recae en la utilización de los términos *autorizar* y *acordar*. El término autorizar significa, según la RAE “dar o reconocer a alguien facultad o derecho para hacer algo”¹⁵¹. El término acordar “determinar o resolver algo de común acuerdo, o por mayoría de votos”.¹⁵²

El primero se utiliza tanto para la capacidad de las Cortes de constituir una CA cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado primer del artículo 143, como para la posibilidad de establecer un EA para territorios que no estén integrados en la organización provincial. Sin embargo, el término acordar se usa solo en este segundo supuesto.

En relación con el primer supuesto, las Cortes no se implicarían en el proceso autonómico. En relación con la constitución de una CA, las Cortes simplemente reconocen al territorio la facultad para hacerlo, no se convierten ellas en las titulares de la autonomía.

Respecto al Estatuto de Autonomía, usando el término autorizar la circunstancia es la misma. El estatuto sería elaborado por el territorio, sin implicar la participación de las Cortes que simplemente reconocen la potestad para elaborarlo a un determinado territorio (aunque al tener que ser tramitado posteriormente ese EA como Ley Orgánica en virtud del artículo 146 la implicación de las mismas en el proceso no es desdeñable). Sin embargo, en el caso del término acordar, desde un primer momento implica una

¹⁵⁰ Enrique ALVAREZ CONDE: “Artículo 144. Intervención de las Cortes en el proceso autonómico”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.51-70, esp.p.56.

¹⁵¹ Definición de autorizar según la RAE. Recuperado de internet (<https://dle.rae.es/autorizar>)

¹⁵² Definición de acordar según la RAE. Recuperado de internet (<https://dle.rae.es/acordar>)

participación directa de las Cortes en el procedimiento de elaboración del EA, pudiendo ser aprobado por ellas sin intervención del territorio afectado.

4.3 Fase estatuyente

En este apartado analizaremos la fase estatuyente viendo cómo se establecieron en un principio dos niveles diferentes de autonomía plasmados en dos vías para la elaboración del Estatuto de Autonomía, que responderán a dos lógicas diferentes. Sin embargo, en ambos casos los EA serían las normas institucionales básicas de las CCAA, siendo formalmente Leyes Orgánicas, pudiendo dotar de autonomía de naturaleza política real (aunque no soberana) a los territorios, y no siendo simplemente un instrumento de descentralización administrativa.

Observaremos cómo la potestad autonómica estaba plasmada desde el principio, cuando se estableció desde el anteproyecto que la organización básica de las CCAA estaría compuesta por una asamblea legislativa, un presidente y un consejo de gobierno. Sin embargo, debido a la regulación de las vías para ejercer la iniciativa autonómica esto estaba reservado para determinadas CCAA.

Sin embargo, y algo que recalcamos a lo largo de este apartado es que, aunque para las CCAA de vía lenta no será imprescindible tener esta autonomía, nada implica que no puedan hacer uso de ella. Sin embargo, una diferencia clave respecto al EA es que, para estos territorios, esta ley orgánica no deberá ser refrendada, como si lo tendrá que ser para las CCAA de vía rápida. No obstante, la redacción final de la Carta magna permitirá a todos los territorios llegar al máximo nivel autonómico, aunque con diferencias temporales.

Los primeros artículos aprobados por la ponencia en relación al Estatuto de Autonomía, se corresponderían con el artículo final 151, definitorio del proceso de elaboración y aprobación del Estatuto para las autonomías denominadas *de vía rápida*. Tras el estudio de las enmiendas, y como ya hemos apuntado anteriormente, se introdujeron en el informe de la ponencia dos procesos para la elaboración del EA. Los territorios que accedieran a su autonomía por la vía denominada rápida, seguirían un proceso de elaboración del EA determinado (y más detallado) por el artículo 151, mientras que las demás (las que lo harían por la vía lenta) elaborarían su EA según lo estipulado en el artículo 146 final.

La evolución de los acuerdos (y desacuerdos) en el debate llevará a un ingente desarrollo de la autonomía (en particular de la doble vertiente) difiriendo totalmente el entendimiento inicial con el acuerdo final. El primer acuerdo suponía un único procedimiento de acceso a la autonomía, pero como hemos visto, restringida para unos territorios en concreto. La misma parecía entenderse de manera política al ser competencia de la Asamblea de parlamentarios la elaboración del Estatuto, el cual sería debatido con las Cortes en un proceso horizontal de negociación.

Asimismo, se planteaba la necesidad de una legitimación popular del Estatuto previa aprobación final del mismo. En caso de no haber acuerdo entre las delegaciones y la

asamblea el debate se trasladaría a Cortes a través de una tramitación de Proyecto de ley (ya no sería una negociación Comunidad Autónoma-Estado) y aunque se seguía manteniendo la necesidad de referéndum, este sería post aprobación del texto, requisito que acabará desapareciendo para los territorios que accediesen a la autonomía por la vía lenta. Este esquema sería el que finalmente (y con los cambios que veremos) se reflejaría en el artículo 151 final.

Para facilitar la lectura, no centraremos en un primer momento en el borrador inicial aprobado por la ponencia, así como en el Anteproyecto. Posteriormente, y al igual que en el eje anterior, dividiremos el capítulo a partir del Informe de la Ponencia, para centrarnos, por un lado, en la vía lenta y, por otro lado, en la vía rápida.

En la introducción del apartado dedicado al Estado, hemos presentado los primeros puntos de acuerdo de la ponencia en torno al tema autonómico. A partir del 15 de noviembre comenzó la aprobación de los artículos, y en relación al tema que nos compete comenzaron con la redacción de un artículo referente a la composición de la Asamblea que elaboraría el EA. Asimismo, la ponencia tras debatir en base a un documento propuesto por MC, consensó que, cumplidos los trámites previstos para la iniciativa autonómica, el Gobierno convocaría a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretendieran acceder al autogobierno, para que se constituyeran en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, dentro de los límites señalados por la Constitución y por las Leyes.¹

En esta primera fase de la ponencia y gracias a la mayoría mecánica de AP y UCD, se aprobó entonces que sería una asamblea *ad hoc* convocada por las Cortes, la que se formaría únicamente para elaborar el EA. Los miembros de esa asamblea serían los diputados y senadores elegidos en los territorios en los comicios del 15 de junio.

El siguiente punto que debatió la ponencia versaba sobre el momento en que debería ser sometido a referéndum el EA y el procedimiento para su aprobación por las Cortes. Los representantes de UCD y AP propusieron la celebración del plebiscito posteriormente a la aprobación del texto por las Cortes para que esta ratificación no fuera un mero análisis de su constitucionalidad.²

Este fue uno de los puntos más debatidos ya que si el referéndum era previo al paso del texto por las Cortes, luego estas solo se podrían oponer a través de un recurso de

¹ **Artículo 138**

1. Cumplidos los tramites del articulo precedente, el Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, dentro de los límites señalados por la Constitución y por las Leyes. Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.325-326

² *Ibid.*, p.323.

inconstitucionalidad. Si era posterior, como el EA ya estaría aprobado por las Cortes, el referéndum legitimaría el acuerdo adoptado por las Cortes y la CCAA.

En virtud de la mayoría mecánica, se decidió que el texto aprobado por las Cortes sería sometido a referéndum.³ A este respecto, tanto Minoría Catalana como el grupo Comunista formularon un voto particular para mantener el referéndum previo a la aprobación del EA.⁴

Sin embargo, en relación con la tramitación de los Estatutos, se acordó que la misma se haría a través de un procedimiento especial de acuerdo al texto propuesto por Minoría Catalana, aunque el mismo no fue desarrollado en el artículo.⁵

Este procedimiento especial mencionado en el segundo apartado correspondería al procedimiento de una Ley orgánica, introduciéndose posteriormente como veremos una diferencia clave entre las dos vías, ya que los EA de vía rápida refrendarán su EA, mientras que las de vía lenta, no. Aunque posteriormente todas las Comunidades podrán alcanzar el mismo nivel de competencias, el sometimiento a un proceso de legitimación más allá de las Cortes de determinados EA, dotará a estas leyes orgánicas de un plus de legitimidad, siendo, de hecho, las únicas Leyes Orgánicas que necesiten este refrendo.

Esto era un elemento clave ya que el Estatuto de Autonomía no podía ni ser elaborado previamente por el Gobierno (como en algún momento se había ideado), ni mucho menos plantear dar un mismo modelo de EA a todos los territorios. Se trata de preceptos constitucionales que surgieron de la experiencia republicana española, que inspirarían la Constitución italiana de 1947, retornando a España en 1978.

La Constitución republicana establecía que podían presentar un estatuto las comunidades limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes que cumpliesen una serie de requisitos (aprobación por mayoría de ayuntamientos, referéndum previo y, posteriormente, aprobación del texto por las Cortes). No se mencionaba directamente a los territorios, pero quienes podían cumplir estos requisitos eran Cataluña, País Vasco y Galicia.⁶ En el caso italiano se precisa, en su artículo 116,

³ **Artículo 138**

3. *El Texto aprobado por las Cortes será sometido a referéndum de los electores inscritos en el Censo Electoral de la o las Provincias que pretendan constituirse en Región.*

Ibid., p.326.

⁴ *Ibid.*, p.323.

⁵ *Ibid.*, p.323.

Artículo 138

2. *El Proyecto de Estatuto será tramitado como Proyecto de Ley ante las Cortes, conforme a un procedimiento especial.*

Ibid., p.326.

⁶ **Artículo 11.** *Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12. En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinen en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.*

las cinco regiones a las que se atribuyen formas y condiciones especiales de autonomía, estableciendo las características de la misma en el artículo 123.⁷ Recordemos que el caso italiano fue debatido y considerado ampliamente desde el punto de vista académico.⁸

El borrador inicial redactado por la ponencia era simple: una asamblea *ad hoc*, formada por los parlamentarios de las circunscripciones electorales de los territorios que desearan ser autónomos, elaboraría un Estatuto que sería tramitado como proyecto de ley ante las Cortes, conforme a un procedimiento especial no especificado, y, una vez aprobado por las Cortes, se sometería a referéndum.

En el Anteproyecto presentado el 5 de enero, el primer punto de este artículo no varió, seguía siendo una Asamblea *ad hoc* la que elaboraría un EA. Lo que la ponencia especificó fue ese procedimiento especial que habían acordado desarrollar. El nuevo artículo enumeraba los pasos que se debían dar para tramitar el EA.⁹

La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí. Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización Política administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Artículo 12. *Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones:*

a) *Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.*

b) *Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.*

c) *Que lo aprueben las Cortes. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.*

Constitución de la II República, pp.5,6. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf)

Estos artículos inspirarían los artículos 116 y 123 de la Constitución italiana.

⁷ **Artículo 116.** *Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.*

Artículo 123. *Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.*

Costituzione della Repubblica italiana, 27 dicembre 1947. Recuperado de internet (https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=10322:1947costituzione&catid=5&Itemid=137)

⁸ Artículos Enric ARGULLOL: *La vía italiana a la autonomía regional...*

⁹ **Artículo 131**

1. *Cumplidos los trámites del artículo 129 el Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.*

2. *Aprobado el proyecto de Estatuto por la asamblea de parlamentarios se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.*

El procedimiento aprobado en este momento sería el trámite de elaboración del EA que, en el texto final, correspondería a la vía rápida (artículo 151). El artículo estipulaba que la asamblea de parlamentarios debía remitir su proyecto de Estatuto a la Comisión Constitucional del Congreso. En una negociación horizontal, esta comisión tendría dos meses para revisar el texto con una delegación de la asamblea y llegar a la formulación definitiva. Llegado al acuerdo, el estatuto sería sometido a referéndum en el territorio con voluntad autonómica. En caso de ser positivo el refrendo, el texto sería elevado a Cortes para su simple ratificación, siendo posteriormente sancionado por el monarca y promulgado como ley.

En caso de que Comisión y Asamblea no llegasen a un acuerdo, el proyecto de Estatuto sería directamente tramitado como proyecto de ley ante las Cortes. El texto aprobado por estas sería sometido a referéndum, si este era positivo, la promulgación se haría en los términos anteriores (ratificación por las Cortes, sanción y promulgación como ley).

Este tipo de procedimiento, unido a que se acordó que la organización institucional básica de los territorios autónomos se basaría en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente, muestran cómo desde el principio se previó un modelo autonómico propio de los Estados Federales, con una organización autonómica igual que la estatal.¹⁰ Asimismo, y aunque la Constitución se acabase decantando por una solución no federal, la organización territorial finalmente adoptada está más cerca de ella que de la simple descentralización.

Tras la presentación de enmiendas apareció, por primera vez, en el Informe de la Ponencia al Anteproyecto, dos procedimientos de acceso a la autonomía diferenciados.

El primero era el procedimiento ordinario de acceso a la autonomía, denominada limitada, que debían seguir aquellos territorios que ejerciesen la iniciativa por la vía lenta. Se trataba de un artículo totalmente *ex novo*, por lo que no se aceptaron ninguna de las enmiendas presentadas al artículo 131 del Anteproyecto.

3. Si se alcanzare dicho acuerdo el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4. Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras emitirán sobre el texto, en su caso, un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este artículo, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

Anteproyecto...p.691.

¹⁰ **Artículo 132:**

3. La organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente, que podrán adoptar las denominaciones que mejor se correspondan con la identidad histórica de cada territorio. Los Estatutos especificarán su composición y funciones.

Anteproyecto...p.692.

Prácticamente igual a la redacción final que se le daría a este artículo, se estipulaba que una asamblea, compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas, así como los Diputados y Senadores elegidos en ellas, sería quien elaboraría un proyecto de estatuto que sería directamente elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.¹¹ No se establecía ningún procedimiento especial para la elaboración del estatuto, no existiendo ni una negociación horizontal ni un referéndum.

Aunque la cuestión competencial será analizada en el siguiente capítulo, debemos destacar cómo se introduce, además, una diferenciación competencial temporal para estas CCAA, estipulando que transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, estas comunidades podrían ampliar sucesivamente sus competencias; mientras que las de vía rápida podrían acceder, desde el primer momento, al techo competencial máximo previsto.¹²

El procedimiento extraordinario de acceso a la autonomía plena, es decir de vía rápida, que acabaría siendo el artículo 151 de la Constitución final, apareció en el Informe a través de una Disposición adicional nueva, apartado sexto. El trámite establecido para el procedimiento de elaboración del estatuto era el mismo que el previsto en el artículo 131 del anteproyecto y arriba explicado.¹³

¹¹ **Artículo 138:** *El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y de los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.* Informe...p. 1598.

¹² En el informe de la ponencia, en el artículo 141, se especificaban las competencias estatales, estipulándose que aquellas no asumidas por la CA corresponderían también al Estado (141.2). Informe...pp. 1602-1603.

Las competencias de las CCAA se desarrollaban en la Disposición Adicional Primera, dónde se introducía la limitación temporal mencionada:

Disposición Adicional nueva 3. *Transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de los límites del artículo 141 de la Constitución.* Informe...p. 1612.

¹³La ponencia explicaba en el informe que “El artículo 131 no es modificado por mayoría de la Ponencia, con el voto en contra de los Grupos Comunistas y Minoría Catalana y, como consecuencia, de haberse adoptado un nuevo criterio en la redacción del artículo 138 nuevo.” Este nuevo criterio era la previsión de un proceso de elaboración del estatuto específico para las autonomías de vía lenta, y otro, mucho más detallado para las de vía rápida. Informe...p. 1598.

Disposición adicional nueva: 6. *En los supuestos previstos en los apartados 4 y 5, el procedimiento para la elaboración del estatuto será el siguiente:*

1. *El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.*

2. *Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de parlamentarios se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.*

3. *Si se alcanzare dicho acuerdo el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.*

4. *Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras emitirán sobre el texto, en su caso, un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.*

5. *De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el número 2 del apartado 6, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido*

No obstante, en la misma disposición adicional, apartado cuarto y quinto se restringía este procedimiento a las CCAA que accediesen a la autonomía por la vía estipulada en dichos apartados, analizados en el capítulo anterior, y que corresponderían a la vía rápida.¹⁴

Asimismo, la organización institucional básica también quedaba restringida a estas CCAA, componiéndose la misma de una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones tanto ejecutivas como administrativas y presidente elegido por la Asamblea a quien correspondía la dirección del mencionado Consejo, la suprema representación de la respectiva Comunidad, y la ordinaria del Estado en aquélla. Tanto el presidente como los miembros del Consejo serían políticamente responsables ante la Asamblea.¹⁵

La distinción entre los dos procedimientos se mantendrá en todo el *iter* constituyente, por lo que analizaremos a continuación los procesos de elaboración del EA de forma diferenciada.

4.3.1 EA para las CCAA de vía lenta (artículo 146)

4.3.1.1 Congreso

A estas alturas del debate, el pacto entre AP y UCD se había roto, dominando la nueva alianza entre PSOE y UCD. Existían dos oposiciones al modelo acordado, por un lado, la oposición de EE, defendida por Letamendia y enmarcada en su defensa del derecho de autodeterminación y, por otro lado, la oposición de AP defendida por Fraga, quien habiendo perdido ya su carta de las mancomunidades, decidió introducir la cuestión de cuál era realmente el origen de la autonomía de los territorios y si se trataba un derecho preexistente de los territorios o no.

referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

Informe...p. 1612.

¹⁴ **Disposición adicional nueva:** 4. Sin embargo, las Comunidades Autónomas, donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía, mediante sufragio universal, podrán desde luego, proceder según lo previsto en el número anterior cuando así lo decidan por mayoría absoluta sus organismos preautonómicos.

5. De la misma manera podrá proceder cualquier Comunidad Autónoma, en lugar de lo previsto en el artículo 136.1 de la Constitución, si así lo solicitan las 4/5 partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría de la población de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

Informe...p.1612.

¹⁵ **Disposición adicional nueva:** 7. En los estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el apartado 6, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente, elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad, y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Informe...p.1612.

En la Constitución final sí se reconocería este derecho como preexistente, y no lo defendido por Fraga. Sin embargo, es relevante comentarlo ya que se trata de una cuestión que ha estado siempre presente en el constitucionalismo español. El resto de las intervenciones en la Comisión tendrían como objetivo rebatir estas dos visiones, así como amparar y justificar los dos procedimientos diferenciados de elaboración del EA. El artículo no sufriría ninguna modificación sustancial, pero el análisis de las intervenciones nos permite ver cómo se había llegado a un consenso bastante amplio en relación al proceso de elaboración del EA, siendo las únicas voces contrarias EE y AP.

Destaca que al primero, Letamendia, a pesar de su vehemencia y, en ocasiones, amenazadas veladas, al igual que haría Bandrés en el Senado, no se preocuparon mucho en rebatirle. Sin embargo, el debate se centró en rebatir a Fraga, quizás para dejar claro que el modelo franquista se había superado y que, a pesar de los miedos y lo que pudiese decir el ponente sobre que se estaba haciendo un estado federal, esto no era verdad, y en realidad lo que se estaba creando era un Estado Autonómico, singular para España.

En el caso de este artículo, hay que tener en cuenta que parte del 131 del anteproyecto había pasado a una disposición adicional nueva, y que este artículo 138 era nuevo, por lo que, y como bien acierta a decir durante el debate Roca,

“el artículo 138 que estamos examinando se dice que se corresponde con el artículo 131 impropriamente, porque de hecho lo que se corresponde con el artículo 131 ha sido traslado a la disposición adicional. Por tanto, difícilmente existirán enmiendas planteadas respecto a este artículo 138.”¹⁶

El presidente le dio la razón, pero recordó a los diputados que este era el momento de presentar las enmiendas que considerasen. Letamendia intervino entonces para defender su enmienda, que no solo la presentaba al primitivo artículo 131 del anteproyecto, sino también a este nuevo artículo 138; adhiriéndose además a una enmienda de Minoría Catalana.¹⁷

¹⁶ Sesión núm. 20, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.88, 14 junio 1978, pp. 3233-3297, esp. p.3275. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_088.PDF)

¹⁷ **Enmienda Letamendia:** “Enmienda de sustitución del texto del número 2 por otro del siguiente tenor: *Adoptado por la Asamblea de Parlamentarios un proyecto de Estatuto, éste se comunicará al Gobierno, que deberá convocar, en el territorio proponente, un referéndum en el plazo de tres meses, para ratificar o no, en bloque, el proyecto elaborado.* Enmienda de adhesión al texto previsto para los números 3, 4 y 5 en el voto particular presentado por el grupo parlamentario de la Minoría Catalana.”

Enmienda nº64 de Don Francisco Letamendia (Grupo Parlamentario Mixto) al artículo 131...p.170.

Voto particular Minoría catalana: 3. *Si el proyecto de estatuto es aprobado por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, será elevado por el Gobierno a las Cortes Generales para su consideración y aprobación definitiva. Los estatutos se tramitarán ante éstas conforme a un procedimiento especial de urgencia.* »4. *Las Cámaras sólo podrán aprobar o rechazar el estatuto en su totalidad. Sólo podrán fundar su negativa en la anticonstitucionalidad del texto propuesto, que devolverán a la Asamblea que lo elaboró junto con un escrito en el que razonen su decisión.* »5. *La Asamblea de parlamentarios, al recibir la comunicación de la decisión de las Cortes Generales, podrá optar en el plazo de un mes entre iniciar*

En su argumentación, Letamendia se oponía, al igual que lo había hecho en relación a la iniciativa autonómica, al establecimiento de una doble vía para la tramitación del Estatuto de Autonomía. Consideraba que esto suponía tener CCAA de primera clase, privilegiadas, y otras de segunda, menos privilegiadas. Su enmienda iba enfocada a mantener solo la vía rápida (que otorgaba mayores competencias) tanto de iniciativa autonómica como de proceso de elaboración del estatuto.

El diputado abertzale entendía que pudiera haber diferencias entre comunidades, existiendo en algunas de ellas “conciencia de formar parte de una nación”, pero la solución a esto debía plantearse desde el ejercicio del derecho de autodeterminación, y no en el proceso autonómico ni en su contenido, que debía ser el mismo para todas las comunidades autonómicas existentes en el Estado español.

Defendiendo un Estado federal, opinaba que tanto el trámite previsto en la Disposición adicional nueva, y más aún en este artículo 138, también nuevo, lejos de ser federal adolecía de defectos del Estado centralista. En este sentido consideraba que en ambos procedimientos existía una “intromisión del legislativo, del Estado central, sobre este estatuto”, y anticipándose a una posible crítica por parte de AP, matizaba que, en su consideración, la no intromisión del Estado no ponía “en cuestión la soberanía del Estado central, porque la concreción de esta soberanía es el respeto a la constitucionalidad.” Por lo tanto, su enmienda no ponía en cuestión la constitucionalidad, siendo precisamente este el único límite que se pudiese aplicar a la elaboración del estatuto, teniendo que ser legislado un único trámite de elaboración del Estatuto para todas las CCAA.

Letamendia defendía que, el proyecto de estatuto, tras ser elaborado por la Asamblea de Parlamentarios, debería ser sometido a referéndum para ratificarlo en un plazo máximo de tres meses. En caso de ser aprobado por mayoría absoluta de los votos, el Congreso debía elevar a Cortes el texto, siendo el único papel del legislativo apreciar o no si existía inconstitucionalidad en el estatuto de autonomía. En efecto, las Cortes podían simplemente aprobarlo o rechazarlo en bloque, no introducir ninguna modificación.

El rechazo solo se podía fundamentar en la anticonstitucionalidad del texto propuesto, que debería ser devuelto a la Asamblea, junto con un escrito en el que razonasen su decisión. En ese momento, la Asamblea tenía dos opciones: o bien, iniciar nuevamente los trámites de elaboración del estatuto, o bien recurrir la decisión de las Cortes ante el Tribunal Constitucional, que debía decidir, y en su caso, modificar esa anticonstitucionalidad, para ser posteriormente promulgado por el jefe del Estado, con arreglo a lo establecido en la Constitución.

nuevamente los trámites de elaboración del estatuto o recurrir ante el Tribunal constitucional para que éste resuelva en definitiva. Si el Tribunal declara la anticonstitucionalidad del proyecto de estatuto, el Rey lo promulgará con arreglo a lo establecido en la Constitución.

Enmienda nº180 Grupo Parlamentario de Minoría Catalana a los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 131..., p.220.

En relación con el procedimiento de elaboración del EA, acordado en la Disposición Adicional del informe, establecía la necesidad de un consenso entre la Asamblea de parlamentarios y la Comisión Constitucional, considerando que esta última podía contrarrestar el peso de la Asamblea. Ejemplificaba con lo ocurrido durante la comisión en la que AP y UCD aglutinaban una mayoría de votos, por lo que, en el caso de elaboración del EA, si se necesitase llegar a consenso con dicha Comisión, el contenido autonómico de los estatutos iba a ser rebajados, no por inconstitucionales, sino por los recelos de esas fuerzas que, según el diputado, seguían defendiendo el centralismo.

En consecuencia, defendía la no intromisión de relaciones de fuerza que no se correspondiesen con la relación de fuerzas políticas existentes en el seno de las Comunidades Autónomas. Obviamente, si no estaba de acuerdo con el procedimiento previsto en la disposición que implicaba una negociación horizontal, menos lo estaba con el 138 ya que, al tramitarse como una ley ordinaria, todos los grupos parlamentarios, todos los Diputados podían enmendar el Estatuto, lo que alargaría los trámites para su aprobación, además de tener esas *injerencias* que tan poco gustaban al político vasco.

Además, el EA debía elaborarse no solo por parte de los parlamentarios, sino también de los miembros de las Diputaciones. El diputado preveía que los EA se iban a empezar a elaborar después de la aprobación de la Constitución, pero antes de las elecciones municipales, por lo que los miembros de las Diputaciones iban a seguir siendo los provenientes del régimen franquista, con lo cual el procedimiento presentaba un déficit democrático grave.¹⁸

Aunque el articulado marcaba que la iniciativa correspondía a los municipios y diputaciones, dichas corporaciones locales estaban reguladas por el artículo 133 del informe del anteproyecto y debían ser elegidas por sufragio universal, libre, directo y secreto. Lo más lógico era inferir que los ayuntamientos en ese momento no reunían las características debidas, por lo que no debería tener el poder de iniciativa autonómica. Sin embargo, y para evitar otras interpretaciones y despejar las posibles dudas que a este respecto pudiera haber, Virgilio Zapatero, del grupo socialista, presentó una enmienda, que fue aceptada por unanimidad, en la que propuso la introducción de una disposición transitoria que especificase que la iniciativa autonómica por parte de ayuntamientos y diputaciones solo podría hacerse tras las elecciones locales y la consecuente democratización de los municipios.¹⁹

El único que rebatió a Letamendia fue Paredes Grosso, quien criticó al diputado por no incluir en la “especie de clasificación de las fuerzas preautonomistas” que hizo durante

¹⁸ Sesión núm. 20, Comisión Congreso...pp.3275-3277.

¹⁹ Enmienda *in voce* del Grupo Socialista, defendida en la Sesión núm. 24, Comisión Congreso...p.3507. En la Constitución final aparecería prácticamente igual redactada que en la enmienda.

Disposición transitoria tercera: *La iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales o de sus miembros, prevista en el apartado 2 del artículo 143, se entiende diferida, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.* Constitución Española de 1978. Recuperado de internet (<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=9&tipo=4>)

su intervención a UCD. El diputado centrista recordaba que, si bien el programa electoral de UCD era exiguo, uno de los puntos en el cual se insistía era la cuestión regional y siempre habían defendido el reconocimiento de las autonomías regionales por lo que reclamaba el derecho a que se les incluyera entre las fuerzas políticas que reconocían la autonomía, a la que definía como “bastante connatural con la naturaleza de la nación española.”

Contestando a lo argumentado por EE, el diputado centrista consideraba que la desconfianza mostrada por el diputado abertzale hacia las Cortes no tenía sustento ya que no existían razones para pensar que las Cámaras ignorarían el proceso autonómico que estaba ya siendo reconocido, haciendo alusión al proceso de preautonomías que se llevaba a cabo en paralelo al debate constituyente. Aseveraba que se estaba intentando dar un “reconocimiento sincero, verdadero y solido al singular problema de las autonomías de las regiones en España.”²⁰

El representante de Alianza Popular defendió, en su voto particular, tanto su propuesta para el artículo 138, como para el siguiente que introducía la definición de los EA y qué debían contener.²¹ Nos centraremos ahora en los argumentos esgrimidos únicamente en relación al artículo 138 ya que el debate sobre los contenidos del estatuto lo haremos posteriormente.

En este momento se produjo un debate dialéctico entre Fraga, Peces-Barba, Roca y posteriormente UCD (cuando presentó la enmienda *in voce* que daría la redacción final del artículo), y es que como bien apuntó el político gallego, lo que se estaba definiendo con estos artículos era el concepto de autonomía que se admitiría o rechazaría en la Carta Magna.

“Es precisamente en la definición, en la precisión respecto del instrumento básico, es decir, los estatutos, donde se va a actuar como base, como medida de las facultades concretas, donde está fundamentalmente la definición del modelo de Estado Autonomía”.

A Alianza Popular le preocupaba que autonomía y soberanía pudieran entenderse como sinónimos cuando eran conceptos diferentes.

²⁰ Sesión núm. 20, Comisión Congreso...pp. 3277-3278.

²¹ El voto particular de AP se proponía sustituir todo el Título VIII por uno nuevo denominado “De las regiones autónomas y la administración local”. En el caso que nos ocupa, lo que correspondería a la sustitución del artículo 138 que se propone sería el artículo octavo del capítulo 3. De las regiones autónomas del Título VIII del mencionado voto particular: *1. Dentro de los términos de la presente Constitución, y del cuadro de la ley orgánica de Autonomías regionales, los Estatutos serán la norma básica de cada región autónoma, teniendo en cuenta sus respectivas peculiaridades. 2. Los Estatutos autonómicos serán aprobados por ley orgánica y sometidos a referéndum regional.* Votos particulares...pp.700. En el mencionado voto particular, que recordemos se hacía al anteproyecto, AP propuso un modelo de mancomunidades, sin embargo, a estas alturas del debate y sabiendo que no iba a ser posible, los populares cambiaron de estrategia.

“Justamente la autonomía se refiere a la capacidad de los ordenamientos jurídicos, tema que, ha quedado muy claro desde Santi Romano, da lugar a una plenitud determinada «en su ordine», dentro de su orden propio, que, a su vez, puede ser insertada dentro de un orden superior, que es la soberanía.”

Como si de una clase de derecho constitucional se tratase, continuó aludiendo a varios juristas italianos para dar base a su argumentación y dejar clara su visión de la soberanía, diferenciada de la autonomía. En este sentido consideraba que esta última era una relación especial de un ordenamiento con otro, y ejemplificando con palabras del profesor Virga, uno de los grandes expertos italianos en derecho constitucional en los años setenta, consideraba que “la esencia de la autonomía radica en la potestad que tiene un ente público de dar normas en sentido material, destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal”.

Era clara su defensa de la soberanía del Estado y veía esta definición perfecta porque cuadraba con lo que se debía hacer en la Constitución, que partía “de la base de la existencia de un Estado español con potestad soberana emanada justamente de la soberanía de la nación, del pueblo español.”

Por lo tanto, y en su concepción de autonomía, y ejemplificando con Guido Zanobibi, jurista italiano, definía

“la autonomía como la facultad que tienen algunas Corporaciones para organizarse jurídicamente y crear un derecho propio, derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos.”

Aquí residía la clave de su pensamiento, el derecho autonómico no era un derecho originario, sino una facultad que reconoce el Estado, y por lo tanto la autonomía debía ser la facultad de dictar normas con arreglo a principios de integración del Estado.

“La autonomía no es poder originario ni es tampoco mera descentralización administrativa, y en ese sentido se diferencia de aquella que tradicionalmente viene acordada por leyes ordinarias de descentralización para las Corporaciones locales o provinciales.”

La diferencia era que, mientras en la descentralización administrativa existe una tutela por parte del Estado, una facultad de revocación por parte de la autoridad superior, en el caso de la autonomía solo pueden intervenir en el control a posteriori sobre las normas dictadas gracias a esa facultad autonómica, el Tribunal Constitucional o los otros órganos especiales que la Constitución designe.

En consecuencia, como la autonomía que se estaba debatiendo era una descentralización política, no solo administrativa y por lo tanto afectaba al problema de la integración política del Estado, lo que necesitaba era base constitucional, tal y como decía otro jurista italiano al que el diputado hacía alusión, Gaspare Ambrosini.

En caso de la autonomía institucional, que era lo deseable para la Carta Magna debatida, insistía en que no era una simple ley administrativa, sino que arrancaba del principio de la Constitución y necesitaba de una Ley Orgánica para su desarrollo. Por consiguiente, las autonomías no tenían poder constituyente propio, aunque el Estatuto otorgado por el Estado se elaborase por la región. Sin embargo, no sería la región quien decidiese en último lugar, sino que el estatuto debía aprobarse por una ley orgánica en base constitucional y, por tanto, aprobada por el Parlamento nacional. Esto era lo que defendía en su enmienda, y es que, insistía el diputado, si bien la preparación del Estatuto, y la última ratificación debía ser regional, “la decisión fundamental, la fase legislativa de esta ley orgánica corresponde, única y exclusivamente, a las Cortes del Reino, corresponde a las Cortes de la Nación”.

Asimismo, el régimen autonómico debatido no era ni una mera descentralización administrativa, pero tampoco debía ser un Estado miembro de una federación. De ser así, el Estado miembro tendría su propio poder constituyente dentro del pacto federal. El político gallego quería dejar claro que la autonomía partía de la Constitución, no era un derecho previo de los territorios, la personalidad de las regiones no era ni originaria ni soberana, era una facultad otorgada por el Estado, y como tal, la podía derogar. El problema que veía era que lo que se estaba estableciendo con la doble vía a la autonomía era, en realidad, un Estado federal.

En este tipo de Estados “hay pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios, los hay de titulares de la autonomía institucional y los hay de poderes constituyentes”, pero en el Estado regional que defendía

“hay un solo ordenamiento constitucional, hay una sola autonomía aprobada por el Estatuto que el poder legislativo da en virtud de las facultades constituyentes para cada región, y hay un solo poder constituyente”.

En definitiva, el político gallego consideraba que no se debía aceptar, por que correspondería a un Estado federal,

“una preparación hecha de tal manera en cada región, precedida, incluso, de un referéndum, tal vez de un dictamen puramente formal de una

Comisión que luego someta a una pura ratificación del Parlamento, sobre todo después de un referéndum regional.”²²

La enmienda del representante popular fue rechazada por 17 votos en contra, 2 a favor y 17 abstenciones.”²³

Tras la intervención de Fraga, intervino Roca Junyent para turno en contra. Empezó directamente haciendo referencia a la lección de derecho dada por el representante de AP, criticando que hubiese mostrado “una vieja astucia de profesor”, ilustrando su intervención con citas, haciendo una coherente explicación del concepto autonomía en general y de lo aprobado en la Constitución en particular.

Sin embargo, recalcó la incoherencia existente entre lo expuesto y el voto particular de AP, resaltando que, en realidad, cuando Zanobibi hablaba de autonomía se refería a autogobierno, concepto al que Fraga se había opuesto en varias ocasiones en el debate.

En relación con esta autonomía, consideraba que la explicación teórica dada concordaba con lo aprobado en la Carta Magna, obviando “los conceptos vertidos de la forma de integración del Estado en el artículo. 2.º, en el que, evidentemente, existen unas discrepancias.” La integración de ese derecho a la autonomía, recogido en el esquema orgánico que se estaba debatiendo concordaba, justamente, con la explicación dada por el diputado gallego.

En este sentido, la autonomía nada tenía que ver con el concepto del origen de la formación del Estado.

“La autonomía es, evidentemente, una forma de autogobierno, es una forma integradora del Estado que estamos definiendo y que no va a alterar en modo alguno, ni ésta pretende sustituir -al menos nuestro Grupo- conceptos que nada tienen que ver, conceptos políticos, conceptos ideológicos, conceptos incluso del origen de la formación del Estado.”

Roca defendía que la organización territorial debatida consistía en una generalización de la autonomía para las distintas nacionalidades y regiones que se ajustaban a la definición dada de autonomía.

En consecuencia, mencionaba que, en todo caso, las diferencias que pudiera haber entre territorios se centrarían en la fase inicial de procedimiento de elaboración de los Estatutos, pero no en la fase final ya que todos los EA se aprobarían como Ley Orgánica, y necesitaban, por tanto, el acuerdo del parlamento. La única discrepancia se ceñía al procedimiento de elaboración del EA, que, de hecho, no se contemplaba en el artículo

²² Todas las intervenciones de Fraga en: sesión núm. 20, Comisión Congreso...pp. 3271-3273.

²³ *Ibid.*, pp. 3278.

debatido, sino en la disposición adicional nueva, pensada para los que se podrían llamar “Estatutos en una fase más avanzada” y que no era el supuesto que se estaba analizando.

“En la esencia del concepto de autonomía estamos de acuerdo, pero no podemos aceptar el hecho de que, por un procedimiento distinto en la elaboración, en algunos supuestos concretos, se pueda decir que estamos desnaturalizando lo que es la autonomía.”²⁴

Fraga respondió brevemente, justificando la alusión a otras partes del articulado que respondía a la necesidad de exponer su planteamiento general en relación a la autonomía, que había sido reconocido válido. Estando de acuerdo en lo esencial, no le parecían insalvables las discrepancias que pudiera tener con el representante catalán, pero lo que le preocupaba al político gallego es que se establecieran límites claros a la autonomía. En este sentido, los límites eran que, ante cualquier cuestión o problema regional, “la resolución corresponde única y exclusivamente, y sin limitaciones, al poder legislativo nacional, que actúa en base a la Constitución.”²⁵

En su turno en contra, Peces-Barba fue más duro y crítico con la incoherencia que a su manera de ver presentaba la argumentación del diputado. Lo que no llegaba a entender el político socialista era porqué con la argumentación dada, Fraga mantenía el voto particular si la Constitución establecía un Estado autonómico constitucionalmente garantizado.

“Se parece por eso a las citas fundamentales que se han hecho aquí de autores italianos. Se parece a los planteamientos de la Constitución italiana, y que es una Constitución de autonomías constitucionalmente garantizadas, que está, a nuestro juicio, correctamente dibujada en el artículo 138 y en los que anteriormente, hemos aprobado.”

Y es justamente por esto que estaban “de acuerdo con los fundamentos del planteamiento del señor Fraga”, pero “precisamente por esos fundamentos estamos en contra de su voto particular.”²⁶

Este debate dialéctico mostraba bien la ruptura entre UCD y AP, la alianza entre el primero y PSOE y la estrategia que entonces mantendrían los aliancistas, de defender todos sus votos particulares, no queriéndose integrar en el nuevo consenso creado. Asimismo, mostraba una de las claves en esta cuestión, y es que para Fraga el asunto central estaba en el origen de la autonomía, teniendo que quedar claro en la Constitución que la misma emanaba del Estado. Para los demás, la misma era anterior, era un derecho

²⁴ Todas las citas de Roca y Junyent en: *Ibid.*, pp. 3273-3274.

²⁵ *Ibid.*, p. 3274.

²⁶ *Ibid.*, pp. 3274-3275.

previo que no emanaba de la Carta Magna, pero al no implicar esto soberanía lo importante era cómo se debía organizar la autonomía.

Tras esta discusión, la Comisión pasó a debatir las enmiendas *in voce*, presentado una UCD que daría la redacción final al artículo. No existió defensa de la misma, por lo que se procedió directamente a su votación, aprobándose prácticamente por unanimidad, con 31 votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones.²⁷ El artículo quedó redactado así:

Artículo 139.

El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ella y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

La diferencia con el texto anterior era mínima, y se reducía a un cambio gramatical. Se había singularizado el término Diputación y añadido la referencia al órgano interinsular. En el momento de la explicación de voto es cuando se produjo de nuevo una pelea dialéctica de AP frente a PSC y UCD.

Martin Toval, del PSC, intervino para defender lo acordado y recriminar a AP que se abstuviese en una cuestión consensuada anteriormente. Repitió, al igual que antes UCD y Peces Barba, que estaban de acuerdo con la explicación teórica dada por Fraga y justamente por lo mismo, estaban en contra de su voto particular. Le pedía que aclarase cuál era su posición y por qué en este momento se oponía a la enmienda de UCD, mientras que cuando fue debatido por la ponencia este artículo se aprobó con el voto a favor de Alianza Popular. Insistía en que el político gallego explicase por qué había reconsiderado su voto, pareciéndole totalmente incongruente y sin sentido la postura adoptada por los populares.²⁸

Fraga contestó y dejó muy clara la razón de su cambio de postura. Defendió que

“participó de buena gana, entre la primera y segunda redacción, de unos compromisos que luego se han roto por todos lados y no precisamente en esta sala.”

El político gallego daba a entender que las negociaciones extramuros del parlamento eran más determinantes ya que las que se daban dentro del Congreso y justamente por eso, por haberse roto el pacto fuera de la Cámara, mantenía su voto particular. Recordemos que, a mediados de mayo, la mayoría mecánica, el pacto tácito entre UCD y AP, se rompió dando un vuelco, produciéndose una alianza entre PSOE y UCD (que pactaron los 25

²⁷ *Ibid.*, p.3279. No se tiene constancia de las votaciones nominales, sin embargo y por lo referido posteriormente por Martín Toval, podemos inferir que, de las 3 abstenciones, dos de ellas correspondían a los dos únicos miembros de AP de la Comisión.

²⁸ El artículo partió de una propuesta de UCD y fue aprobado con los votos particulares en contra de Minoría Catalana y Comunistas. Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 347.

primeros artículos de golpe) lo que no pareció gustar al diputado popular. De hecho, afirmó que, de no haberse roto el consenso previo, hubieran “mantenido lo que por compromiso y sin ningún entusiasmo había aceptado por mayoría.”²⁹

Meilán Gil, de UCD, intervino también para replicar a Fraga y aprovechar para defender el modelo autonómico. Explicaba que el artículo aprobado mostraba la naturaleza del sistema introducido en la Carta Magna. Tres eran los puntos fundamentales que una Constitución debía definir: qué forma de Estado, que forma de Gobierno y qué tipo de sociedad se buscaba, y este artículo respondía a la primera cuestión.

Defendió entonces que se había optado por un Estado a caballo entre uno federal y uno regional que podía “calificarse de Estado con estatuto de autonomía, un Estado autonómico.” Este nuevo Estado seguía

“una tradición mareada por el sello de la originalidad, que comenzó con la Constitución del 1931 y que está en el origen, precisamente, de esas explicaciones teóricas de los autores italianos que aquí nos han sido recordados.”

El estatuto de autonomía, su elaboración, naturaleza jurídica y su valor dentro del ordenamiento jurídico eran la pieza clave de este Estado autonómico.

Respecto a las diferencias consideraba que se había optado por no homogeneizar o uniformizar el Estado, a pesar de las intervenciones proclives a ello. El ser “partidarios decididos de la autonomía, de la existencia de peculiaridades que va connaturalmente unida a la idea de autonomía” suponía asumir las diferencias, la clave es que las mismas no eran privilegios, sino que se basaban en la libertad de cada Comunidad Autónoma.

“La autonomía rebasa y excede con mucho los niveles de una descentralización, ni siquiera puede englobarse dentro de esa palabra que ha hecho fortuna entre nosotros, aunque sea una mala traducción de la devolución, porque llega a algo más. Llega al reconocimiento de personalidades que no se inventan simplemente por el imperio de la ley.”³⁰

Aquí daba la clave el diputado, el derecho a la autonomía no tenía como origen la Constitución, sino que era algo anterior, que se reconocía, pero no se creaba en ese momento. Es interesante también la alusión al concepto de devolución, cuestión que veremos más adelante en el capítulo dedicado a la Disposición Adicional. Asimismo, el artículo aprobado reflejaba a la perfección ese modelo autonómico, dónde el Parlamento conservaba su soberanía y fundamental supremacía.

²⁹ Sesión núm. 20, Comisión Congreso...pp. 3281.

³⁰ *Ibid.*, pp. 3281-3282.

En el pleno del Congreso, y al retirarse varias enmiendas al artículo, se votó directamente, siendo aprobado el artículo por 276 votos a favor, uno en contra y 18 abstenciones. Tampoco hubo explicación de voto, por lo que no hubo más debate. El artículo presentaba la misma redacción que en la Comisión.³¹

4.3.1.2 *Senado*

A diferencia de lo ocurrido en el Congreso, en el Senado hubo un vivo debate en torno al artículo, introduciéndose nuevos argumentos en su contra. Las críticas se centraban, por un lado, en el poco papel que jugaba el Senado, y, por otro, en la existencia de dos procesos diferenciados de acceso a la autonomía. En este sentido, la exigencia se basaba en que se mantuviese únicamente el procedimiento pensado para los territorios que accedieran por la vía agravada. Existían más enmiendas, sobre todo relacionadas con Canarias, pero obviamente no entran dentro del objeto de estudio.

En relación con la queja del limitado papel del Senado, la Agrupación independiente, a través de Ollero Gómez, defendió una enmienda en la que se proponían dos alternativas. La primera era la introducción de un veto por parte del Senado al estatuto que solo podía ser superado por el Congreso con mayoría de dos tercios, necesitando únicamente mayoría absoluta si se trataba de una enmienda. La segunda alternativa era, en caso no haber acuerdo entre Congreso y Senado, la creación de una comisión mixta que elaborase un texto conjunto que debía ser sometido a ratificación en ambas Cámaras.³²

La crítica vertida por el senador coincidía con la que actualmente se hace al Senado. Ya en este momento se estipulaba que, para la aprobación, no solo de leyes ordinarias, sino también de leyes orgánicas (como los EA), en caso de veto por parte del Senado, el Congreso podía superarlo con una mayoría absoluta. Ollero decía, y con razón, que, en el Congreso, ese texto ya debía de haberse aprobado por mayoría absoluta, lo que, indirectamente hacía que los vetos o enmiendas del Senado fueran superfluas y no tuvieran operatividad real, lo que creaba una profunda desigualdad entre ambas cámaras “lo cual es criticable, porque es justamente el Senado la Cámara a la que se confían los cometidos protectores del sistema autonómico.”

Insistía en que, si bien era un defecto en la tramitación de todas las leyes orgánica, aquí se agravaba dicho defecto porque se trataba de los estatutos de autonomía. Su primera propuesta para superar esta desigualdad era requerir una mayoría más cualificada para

³¹ Sesión núm.41, Pleno del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.113, 19 julio 1978, pp. 4393-4440, esp. p.4412. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_113.PDF)

³² Añadir al final del artículo, el párrafo siguiente: «*Si el Senado opusiera su veto a un proyecto de estatuto aprobado por el Congreso, no podrá someterse dicho proyecto a la sanción regia sin que el Congreso ratifique por mayoría de los dos tercios el texto inicial. En caso de enmienda, bastará la mayoría absoluta.* (Alternativa 1).

«*En caso de diferencias entre el Senado y el Congreso, se nombrará una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que elaborará, de común acuerdo, un texto que proponer a la ratificación de ambas Cámaras.*» (Alternativa 2). Enmienda nº630 de la Agrupación Independiente al artículo 139 del texto del Proyecto...p.270.

poder superar el veto, propuesta que decidió retirar por haber observado a lo largo de la discusión constitucional “una cierta resistencia o repugnancia a la exigencia de mayorías cualificadas”, no habiéndose admitido ninguna de las propuestas de su grupo en este sentido.³³ Decidió dejar solo la segunda alternativa, que proponía la creación de una comisión mixta, enmienda que sería rechazada por 16 votos en contra y uno a favor, con ocho abstenciones.³⁴

En relación con las críticas por la existencia de dos vías diferenciadas, se enmarcaban, de nuevo, en dos posiciones totalmente contrarias. Por un lado, la extrema izquierda, encarnada por EE, que defendían una única vía, así como el derecho de autodeterminación. Por otro lado, la derecha, encarnada por AP que defendía también un solo procedimiento de elaboración del EA, pero por razones totalmente diferentes y ya anunciadas.

EE, con Bandrés como portavoz volvió a defender el derecho de autodeterminación, propugnando la eliminación de este artículo, dejando una única vía para la elaboración del Estatuto (la defendida por Letamendia en el Congreso y arriba explicada).³⁵ En su intervención, el senador daba cuenta de la importancia de que se estaba tratando uno de los temas más conflictivos del debate, y, a su juicio, el más importante: las autonomías. Al igual que en el debate del artículo segundo, justificaba el terrorismo e hizo una amenaza velada al declarar que

“la droga del consenso no deje ver quizá las consecuencias gravísimas de lo que aquí se decida en el día de hoy y tal vez también en el día de mañana.”

Defendía que todos los nacionalistas vascos, tanto de derechas, de centro como de izquierda, estaban “tendiendo la mano con estas enmiendas al resto del Estado español, a los poderes públicos, a esta legislatura.” Si esta mano no se aceptaba, consideraba que no se les podría imputar “jamás la responsabilidad del desaire.” Sorprende comprobar estas aseveraciones, esta amenaza en alguien que posteriormente evolucionaría hacia una posición totalmente contraria a ETA. Se comprobaba ya la presión y la táctica de ETA, en la que se denominaba como droga el hecho de ponerse de acuerdo, considerando que

³³ Sesión núm. 15, Comisión de Constitución, Diario de Sesiones del Senado, núm. 53, 12 septiembre 1978, pp. 2538-2617, esp. p.2564. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_053.PDF)

³⁴ *Ibid.*, p.2566.

³⁵ “Artículo 139: enmienda de supresión. JUSTIFICACIÓN: Esta enmienda se encuentra unida a las correspondientes al número 2 del artículo 141 y a los números 1 y párrafo inicial del número 2 del artículo 145. Su justificación global se encuentra en el principio político de que el derecho a la autonomía para los pueblos que integran el Estado es el mismo para todos ellos. Por consiguiente, y aunque el nivel de autonomía que alcancen no debe ser forzosamente el mismo, dependiendo del grado de sus aspiraciones y nivel de desarrollo propio, si debe ser común para todos el procedimiento para elaborar su Estatuto de Autonomía, ya que la actual diferenciación que se establece puede ser considerada como una situación de privilegio.” Enmienda nº306 de supresión, de Juan María Bandrés, del artículo 139 del texto del Proyecto...p.135.

el no acatar sus propuestas era razón suficiente para excluir al otro, tratarle de enemigo y matarle.

Tras esto, justificó el sentido de la enmienda, de la misma forma que Letamendia, considerando que todas las CCAA debían tener el mismo derecho a la autonomía ya que se trataba de reconocer las autonomías de los pueblos. Definía pueblo de manera esencialista, cultural al considerar que ocupaba un territorio determinado, hablaba una lengua propia, tenía una cultura y disponía de instituciones políticas y jurídicas. No obstante, un pueblo se definía, sobre todo, por su voluntad de autogobierno. “Se es pueblo en cuanto que se quiere ser pueblo. Se es pueblo en cuanto que se quiere autogobernar.”

En consecuencia, no creía en dos procesos diferenciados, sino que se debía tener el mismo, aunque posteriormente

“cada comunidad reciba el grado de autonomía que esté dispuesta a asumir y que su propio pueblo reclame (...) El nivel de autonomía de los distintos pueblos no tiene por qué ser idéntico «ab initio», pero su derecho a la autonomía es el mismo desde el principio. Puede no ser igual, pues, el nivel de autonomía obtenido; pero sí es idéntico el derecho a esa autonomía.”

Conectando con la no injerencia de fuerzas en el proceso de elaboración del EA que defendía Letamendia, propugnaba que el Tribunal Constitucional fuese la única instancia capaz de oponerse al EA (y no las Cortes) sentenciando su posible inconstitucional.³⁶ La enmienda fue rechazada por amplia mayoría, por 21 votos en contra, con cuatro abstenciones.³⁷

Lorenzo Martín-Retortillo, catedrático de derecho administrativo y un muy distinguido jurista del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, defendió un único procedimiento de elaboración del EA, basado en los criterios del artículo 145 (151 final).³⁸ Respecto al primer punto, proponía el nombramiento de una Asamblea *ad hoc*,

³⁶ *Ibid.*, pp.2560-2561. Con comillas en el original.

³⁷ *Ibid.*, p.2566.

³⁸ 1. El Gobierno habrá de convocar, en un plazo de dos meses, a partir de la fecha en que haya recibido la propuesta a que se refiere el número 2 del artículo 137, a los miembros de las diputaciones u órganos interinsulares de las provincias afectadas y a los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretende acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea a los solos efectos de elaborar un proyecto de Estatuto de Autonomía. 2. Aprobado el proyecto de Estatuto por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, se remitirá a la Comisión Constitucional del Senado, que lo examinará, dentro del plazo de dos meses, con el concurso y la asistencia de una delegación de cinco miembros de la Asamblea proponente, y preparará un texto que, previo acuerdo de esta Asamblea, será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyecto de Estatuto. 3. Si el proyecto de Estatuto fuere aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales y a los Plenos de ambas Cámaras sobre el texto mediante un voto de ratificación. Obtenida ésta, el Rey sancionará el Estatuto y lo promulgará como ley. 4. En el caso de que el texto preparado por la Comisión Constitucional del Senado no recibiere el acuerdo de la Asamblea a que se refiere el número 2 de este artículo, el proyecto de Estatuto se tramitará como proyecto de ley Orgánica ante las Cortes Generales y, aprobado por éstas, será

cuyo único cometido era la elaboración del EA y compuesta, no solo por los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretendiese acceder al autogobierno, sino también por los miembros de las de las diputaciones u órganos insulares.

El proyecto de EA debía ser aprobado por mayoría absoluta y remitido a la Comisión Constitucional del Senado, siendo esta la verdadera novedad de su propuesta, argumentando que era más coherente esto teniendo en cuenta el carácter de representación territorial de la Cámara. El resto del proceso defendido era igual que el previsto para el artículo 145 (de vía rápida).

Proponía la unificación ya que, aunque posteriormente surgiesen diferencias entre las CCAA, el marcar dos caminos desde el principio sonaba a privilegio. Asimismo, entendía la autonomía como una autodeterminación “para que las Comunidades Autónomas más concienciadas, aquellas que están más trabajadas y más organizadas” asumieran “mayores competencias, mayores poderes y mayores funciones,” pero insistía en que no debían establecerse desde el principio un régimen privilegiado pensado únicamente para determinados territorios. Defendía entonces la generalización del máximo nivel autonómico para todas las CCAA, y que luego ya ellas decidieran hasta dónde querían llegar. Era en esa práctica dónde debían centrarse las diferencias, cuestión que consideraba positiva.³⁹ La enmienda fue rechazada también por amplia mayoría, con 18 votos en contra y dos a favor, con cinco abstenciones.⁴⁰

Villar Arregui, del mismo grupo, pero del Partido Izquierda Democrática intervino para apoyar la enmienda de Martín-Retortillo y argumentar a su favor. Este senador también consideraba que la doble vía constitucionalizaba una discriminación que no tenía razón de ser ya que, aunque hubiese “un diferente grado de vocación autonómica en unos y en otros lugares de España” esto no tenía por qué traducirse en un doble procedimiento. Debía ser para todos igual, y luego ya cada CCAA decidiría cuanta autonomía quería asumir. Terminaba expresando que el doble procedimiento era una falta de fe de los

sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas dentro del ámbito territorial afectado por el Estatuto. Si fuere aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos, se procederá a su sanción y promulgación en la forma prevista en el apartado anterior.

JUSTIFICACION: Con esta enmienda se pretende establecer un procedimiento único para la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía basado en los criterios del número 2 del artículo 145. Se propone que «el examen» a que se refiere el apartado 2 del número 2 de este artículo 145 se realice en el marco de la Comisión Constitucional del Senado, pues, aparte de que ello resulta más coherente con el carácter de representación territorial de esta Cámara, este trámite contribuirá a prevenir el riesgo de que el proyecto de Estatuto quede definitivamente congelado al no obtener la ratificación del Senado, según lo dispuesto en el apartado 3 de aquel mismo precepto. Por otra parte, se trata de precisar que el acuerdo al que se refieren ambos apartados 2 y 3 corresponde, por lo que respecta al territorio afectado, a la Asamblea proponente y no sólo a sus delegados ante la Comisión parlamentaria.

Enmienda nº82 de Progresistas y Socialistas Independientes al artículo 139 del texto del Proyecto...p.39.

³⁹ Sesión núm. 15, Comisión Senado...pp. 2561-2562.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 2566.

propios constituyentes en lo que ellos mismos habían establecido, “una falta de fe, en definitiva, en la organización de un Estatuto regional con Comunidades Autónomas.”⁴¹

La única enmienda aceptada fue la propuesta por el Grupo Socialista, y defendida por Sainz de Varanda que proponía dos simples cambios gramaticales. Posteriormente, la Comisión Mixta lo eliminó, volviendo a la redacción aprobada en el pleno del Congreso.⁴²

El senador proponía hablar, como se hacía en el texto del informe de la ponencia, en plural de las Diputaciones y los Órganos interinsulares ya que consideraban el singular incorrecto porque podían ser varias las Diputaciones que promovieran el EA. Asimismo,

“si realmente hablamos de Diputación, en singular, y parece lógico que sea de provincias, en plural, es evidente que sean los Diputados y Senadores elegidos por las distintas provincias. Por eso proponemos la fórmula «elegidos por cada una de ellas».”

La otra variación propuesta era cambiar órgano interinsular por órganos insulares, ya que esto significaría que se hablaba de los órganos representantes de las islas como conjunto. Sin embargo, dejar la palabra interinsular podía llevar a “confusión con otro órgano de carácter provincial que ya está extinguido por la propia Constitución y lo correcto es hablar de «órganos insulares de las provincias afectadas».”⁴³ La enmienda fue aprobada por amplia mayoría, con 20 votos a favor y uno en contra, con tres abstenciones.⁴⁴

Se pasó entonces a votar el texto del artículo, con la modificación introducida por la enmienda socialista, siendo aprobado por 21 votos a favor, con cuatro abstenciones. El texto quedó así redactado:

Artículo 139.

*El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones u órganos insulares de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos por cada una de éstas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*⁴⁵

En el Pleno del Senado todos los grupos retiraron sus votos particulares, menos EE, con Bandrés como portavoz quien volvió a defender la supresión de este artículo y la defensa de una sola vía, a través de varios votos particulares.⁴⁶ Con ellos buscaba que la

⁴¹ *Ibid.*, p.2565.

⁴² *El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones u órganos interinsulares de las provincias afectadas, y por los Diputados y Senadores elegidos por cada una de ellas.* Enmienda nº1084 del Grupo Socialistas del Senado al artículo 139 del texto del Proyecto...p.450.

⁴³ Sesión núm. 15, Comisión Senado...pp. 2563-2564.

⁴⁴ *Ibid.*, p.2566.

⁴⁵ *Ibid.*, p.2566.

⁴⁶ Voto particular número 407 (enmienda número 306) al artículo 144...p.3504; Voto particular número 426 (enmienda número 307) al artículo 146, apartado 2...p.3506; Voto particular número 464 (enmienda

Constitución regulase un solo procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía, se suprimieran de la Carta Magna lo que él consideraba como desconfianzas del poder central hacia las CCAA y que el TC fuera el único posible interviniente en el proceso de elaboración del EA y en la actuación de las CCAA.⁴⁷

La argumentación era la misma que lo dicho en la Comisión del Senado, por lo que no profundizaremos en ella. Fue también rechazado por amplia mayoría, con 131 votos en contra y 15 a favor, con 20 abstenciones.⁴⁸

Tras la retirada de los votos particulares del Grupo parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes y de la Agrupación Independiente, se puso a votación el artículo siendo aprobado por amplia mayoría, con 144 votos a favor y tres en contra, con 19 abstenciones.⁴⁹ El artículo mantenía la redacción aprobada en la Comisión.

No obstante, tras pasar por la Comisión Mixta (de la cual no existen actas), se eliminó el cambio gramatical introducido por la enmienda socialista, volviendo a la redacción aprobada por el pleno del Congreso.⁵⁰

4.3.2 EA para las CCAA de vía rápida (artículo 151)

El artículo 131 del Anteproyecto era el antecedente directo del artículo 151 actual. En el Informe de la ponencia se decidió mantenerlo igual, aunque trasladado a la Disposición Adicional, no aceptándose ninguna de las enmiendas presentadas.⁵¹

número 309) al artículo 149, apartado 3...p.3512; Voto particular número 470 (enmienda número 310) al artículo 150, apartado 1...p.3513; Voto particular número 473 (enmienda número 310) al artículo 150, apartado 2...p. 3513; Voto particular número 475 (enmienda número 310) al artículo 150, apartado 2, 2º...p. 3513; Voto particular número 482 (enmienda número 310) al artículo 150, apartado 2, 5º...p. 3514; Voto particular número 491 (enmienda número 312) al artículo 152...p. 3516.

⁴⁷ Sesión núm. 39, Pleno del Senado, Diario de Sesiones del Senado, núm. 65, 3 octubre 1978, pp. 3203-3269, esp. pp. 3244-3245. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_065.PDF)

⁴⁸ **Votación:** Sesión núm. 39, Pleno del Senado...p.3245.

⁴⁹ Voto particular número 408 (enmienda número 82 del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes) al artículo 144...p. 3504; Voto particular número 410 (enmienda número 6301, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente) al artículo 144...p.3504; **Votación:** Sesión núm. 39, Pleno del Senado...p.3245.

⁵⁰ Artículo 146: *El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.* Constitución Española. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>)

⁵¹ Al apartado 1: las enmiendas nº304 del Grupo Socialista de Cataluña, nº352 del Grupo Socialista del Congreso, nº568 del Sr. Sánchez Ayuso, nº694 del Sr. Gutiérrez Díaz, nº736 del Sr. Ortí Bordás. Al apartado 2: enmiendas nº64 del Sr. Letamendía Belzunce, nº180 del Grupo de la Minoría Catalana, nº304 del Grupo Socialista de Cataluña, nº567 del Señor Sánchez Ayuso, nº652 del Grupo Vasco, nº694 del Sr. Gutiérrez Díaz, y la enmienda nº736 del Señor Ortí Bordás. Al apartado 3: enmiendas nº180 del Grupo de la Minoría Catalana, nº304 del Grupo Socialista de Cataluña, nº567 del Sr. Sánchez Ayuso, nº652 del Grupo Vasco y nº694 del Sr. Gutiérrez Díaz e igualmente la-enmienda nº736 del Sr. Ortí Bordás. Al apartado 4: las enmiendas nº57 del Sr. Gómez de las Rocas, nº180 del Grupo de la Minoría Catalana, nº304 del Grupo socialista de Cataluña, nº567 del Sr. Sánchez Ayuso, nº652 del Grupo Vasco, número 694 del Sr. Gutiérrez Díaz y nº736 del Sr. Ortí Bordás. Al apartado 5: no se aceptan las enmiendas nº58 del Sr. Gómez de las

Entre estas enmiendas estaban las que buscaban añadir plazos para la convocatoria del Gobierno a la Asamblea de parlamentarios, o modificar los votos necesarios para la aprobación EA.⁵²

En relación con la composición de la Asamblea, una única enmienda buscaba su cambio, la 694 de Antonio Gutiérrez Díaz, del Grupo Parlamentario Comunista, que buscando la máxima representatividad de la asamblea proponía que formasen parte de ella “representantes de los municipios del Ámbito territorial correspondiente en número igual al de Diputados y Senadores elegidos en el mismo”, siendo estos elegidos “por las Corporaciones locales respectivas de sus miembros.”⁵³

En líneas generales, el resto de enmiendas buscaban un procedimiento distinto y casi todas buscaban especificar sobre qué se podrían pronunciar las Cortes (el proyecto en sí o simplemente su inconstitucionalidad), el momento en el que se podría acudir al TC para que dilucidara sobre esto y el momento de convocar un referéndum para aprobar el EA (antes o después de su elevación a Cortes).

El grupo socialista de los catalanes del Congreso proponía mantener el apartado primero, cambiando el resto del procedimiento. Asimismo, tras ser elaborado el estatuto por la Asamblea, la Comisión Constitucional del Congreso sería la encargada de examinar, en el plazo de un mes, la constitucionalidad del Estatuto, emitiendo un dictamen. Posteriormente y en el plazo de un mes también, el Pleno del Congreso, previa deliberación, debía aprobar o rechazar el Estatuto en su totalidad, pudiendo únicamente fundar su rechazo en la anticonstitucionalidad del texto propuesto.

En este caso, el texto sería devuelto a la Asamblea, que tendría dos opciones: rectificar el texto o elevar un recurso al TC para que este, en el plazo de dos meses, resolviera definitivamente la cuestión. Si el Tribunal declaraba inconstitucional el EA, la Asamblea debía rectificarlo y presentarlo de nuevo al Congreso. En caso de ser avalado el EA, el Congreso debía aprobarlo. Una vez el texto aceptado, se sometería a referéndum en el territorio que constituiría una circunscripción electoral única, teniendo que ser ratificado por mayoría absoluta. Aunque se lograra la mayoría, si en alguna de las provincias no se había logrado la misma, la Asamblea podría elaborar un nuevo proyecto de Estatuto. En

Roces, nº180 del Grupo de la Minoría Catalana nº304 del Grupo Socialista de Cataluña, nº353 del Grupo Socialista del Congreso, nº691 del Sr. López Rodó, nº652 del Grupo Vasco y nº694 del Sr. Gutiérrez Díaz. Informe...p.1598.

⁵²**Añadir plazos para la convocatoria del Gobierno a la Asamblea de parlamentarios:** enmiendas nº304 del Grupo Socialista de Cataluña al artículo 131...p.145; enmienda nº352 del Grupo Socialista del Congreso al artículo 131.1...p.163; enmienda nº567 de Manuel Sánchez Ayuso y Raúl Morodo Leoncio (Grupo Parlamentario Mixto) al artículo 131...p.234. **Modificar los votos necesarios para la aprobación EA:** “Una mayoría de votos emitidos válidamente puede ser una porción insignificante del censo electoral. A la abstención de votos cuyas causas pueden ser obviamente diversas, no se le puede dar un sentido prácticamente favorable al Estatuto. Debe exigirse un mínimo porcentaje del censo: un tercio de ese censo es la que se propone como criterio razonable” Motivación enmienda nº57 de Hipólito Gómez de las Rocas al artículo 131.4...p. 42.

⁵³ Enmiendas nº394 de Antonio Gutiérrez Díaz (Grupo Comunista) al artículo 131...p.299-300.

caso de no alcanzarse la mayoría, no se podría elaborar un nuevo proyecto en el plazo de dos años.⁵⁴

Sánchez Ayuso y Raúl Morodo, del grupo mixto, proponían en su enmienda 567 otro procedimiento, en el que, tras ser aprobado el EA por la Asamblea de Parlamentarios, este fuera directamente “elevado al Tribunal Constitucional para que dictamine sobre su constitucionalidad.” Si era declarado conforme a la Constitución, el EA se remitiría al Gobierno quien convocaría, en el plazo de tres meses, un referéndum en el territorio para ratificar o no en bloque el proyecto, constituyendo dicho territorio una circunscripción electoral única. Si el EA era aprobado, sería comunicado a Cortes, sancionado por el monarca, quien lo promulgaría como ley, “siendo este considerado como un procedimiento especial de promulgación de ley.” Sin embargo, si el TC declaraba el proyecto inconstitucional, la Asamblea debía iniciar de nuevo los trámites establecidos, de la misma forma que si el referéndum salía negativo.⁵⁵

Tanto el PNV como MC y EE presentarían una tercera opción, y es que tras ser aprobado el EA por la Asamblea de Parlamentarios y remitido al Gobierno, este debería convocar directamente, en el plazo de tres meses, un referéndum en el territorio, que constituiría también una circunscripción única, “para ratificar o no en bloque el proyecto elaborado.”⁵⁶ En caso de ser aprobado, el proyecto se elevaría a Cortes para su consideración y aprobación definitiva, tramitándose entonces el Estatuto conforme a un procedimiento especial de urgencia.

Si las Cortes rechazaban el proyecto, solo podían hacerlo en bloque y fundamentar su negativa en la inconstitucionalidad del texto, devolviéndolo a la Asamblea junto a un escrito razonado de su decisión. La Asamblea tendría dos opciones: iniciar, en el plazo de un mes, los trámites para elaborar un nuevo EA, o bien recurrir el TC para resolviera, si lo hacía en caso positivo, el EA sería directamente promulgado por el monarca.⁵⁷ La enmienda no preveía procedimiento en caso de que el TC lo declarase inconstitucional. Tanto PNV como MC justificaban el referéndum previo como indispensable para “en un juego democrático auténtico (...) conocer la voluntad soberana del pueblo”⁵⁸ siendo esto “fundamental para la defensa clara de los derechos de la población de los territorios autónomos”⁵⁹

En clara contraposición a esta idea, se presentó la enmienda 691 de López Rodó, de AP, quien consideraba que el referéndum debía hacerse post aprobación del EA por las Cortes,

⁵⁴ Enmiendas nº304 del Grupo Socialista de Cataluña al artículo 131...p.145.

⁵⁵ Enmienda nº567 de Manuel Sánchez Ayuso y Raúl Morodo Leoncio (Grupo Parlamentario Mixto) al artículo 131...p.234.

⁵⁶ Enmiendas nº652 del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 131...p.263; enmienda nº180 del Grupo Parlamentario de Minoría Catalana al artículo 131...p.102; enmienda nº64 de Don Francisco Letamendia (Grupo Parlamentario Mixto) al artículo 131...p.52.

⁵⁷ Enmiendas nº652 del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 131...p.263 a la que se adhieren MC y EE.

⁵⁸ Justificación enmienda nº652 del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 131...p.263.

⁵⁹ Justificación enmienda nº180 del Grupo Parlamentario de Minoría Catalana al artículo 131...p.102.

y no antes, considerando que “es mejor que primero sea debatido en las Cortes, y, una vez aprobado por éstas, sometido a referéndum.”⁶⁰

Sin embargo, como ya hemos mencionado ninguna de las enmiendas fue aceptada, redactando la Ponencia una Disposición Adicional nueva, en la que se establecía el mismo procedimiento que el adoptado en el anteproyecto y arriba explicado.⁶¹

Este nuevo precepto nos interesa a partir del apartado sexto ya que, como hemos visto, el primer apartado, cuarto y quinto hacían referencia a las diferentes vías para ejercer la iniciativa autonómica, el segundo a las competencias de las CCAA y el tercero establecía un plazo de 5 años para que todas las CCAA pudiesen acceder a las competencias previstas.⁶²

⁶⁰ Enmienda nº691 de Laureano López Rodó (Alianza Popular) al artículo 131...p.293.

⁶¹ 6. *En los supuestos previstos en los apartados 4 y 5, el procedimiento para la elaboración del estatuto será el siguiente:*

1. *El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.*

2. *Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de parlamentarios se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.*

3. *Si se alcanzare dicho acuerdo el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.*

4. *Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras emitirán sobre el texto, en su caso, un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.*

5. *De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el número 2 del apartado 6, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.*

6. *En los estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el apartado 6, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente, elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad, y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Informe...pp. 1611-1612.*

⁶² **Disposición Adicional nueva:** 1. *En ejercicio del derecho reconocido en el artículo 2 y regulado en el Título VIII de la Constitución, las Comunidades Autónomas podrán acceder a su autogobierno de acuerdo con lo previsto en los apartados siguientes:*

2. *Los estatutos de autonomía en aplicación del artículo 139d) de la Constitución podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

a) *Organización de sus instituciones.*

b) *Las alteraciones de los territorios de las entidades locales comprendidas en la región; y, en general, las actividades de aquellas necesitadas de aprobación superior*

c) *El urbanismo y la vivienda.*

d) *Las obras públicas de interés regional.*

e) *Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.*

Este procedimiento estaba entonces previsto para aquellas autonomías que accediesen por la vía rápida. La redacción sería prácticamente igual que en la Constitución final, con las ligeras variaciones que ahora analizaremos. El último punto de esta disposición, que preveía una determinada organización institucional autónoma para las CCAA que elaborasen su EA por esta vía, sería trasladado a otro artículo que analizaremos en el siguiente capítulo.

4.3.2.1 Congreso

Durante el debate en la Comisión del Congreso “la disposición adicional que figura en el texto de la Ponencia ha sido subsumida en el articulado del cuerpo legal que nos ocupa”⁶³

En consecuencia, el primer número de esta disposición, relativo a la iniciativa autonómica, fue incorporado, en parte, al artículo 137 en este momento, que sería el 143 final y analizado anteriormente.

El punto 2 y 3, relativo a las competencias y al plazo para asumirlas respectivamente serían trasladados al artículo 141 del Dictamen, artículo 148 de la Constitución final, que analizaremos más adelante. Sin embargo, en el Dictamen, en el artículo que analizamos, se introdujo un supuesto para no tener que dejar pasar ese plazo de cinco años para asumir mayores competencias.

f) *Los puertos de refugio; los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*

g) *La agricultura y ganadería salvo los aspectos que incidan en la ordenación general de la economía.*

h) *Los montes y aprovechamientos forestales.*

i) *Los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad autónoma las aguas minerales y termales.*

j) *La caza y la pesca fluvial.*

k) *Ferias interiores.*

l) *El fomento del desarrollo económico regional, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.*

m) *La artesanía.*

n) *Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad autónoma.*

ñ) *Patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma.*

o) *El fomento de la Cultura y, en su caso, de la lengua de la comunidad regional.*

p) *Promoción del deporte y del ocio*

q) *Beneficencia y asistencia social.*

r) *La policía de sus edificios e instalaciones y de los montes. La regulación y coordinación de las demás policías locales.*

3. *Transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de los límites del artículo 141 de la Constitución.*

4. *Sin embargo, las Comunidades Autónomas, donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía, mediante sufragio universal, podrán desde luego, proceder según lo previsto en el número anterior cuando así lo decidan por mayoría absoluta sus organismos preautonómicos.*

5. *De la misma manera podrá proceder cualquier Comunidad Autónoma, en lugar de lo previsto en el artículo 136.1 de la Constitución, si así lo solicitan las 4/5 partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría de la población de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.*

Informe...pp. 1612-1613.

⁶³ Sesión núm.24...pp.3489.

El apartado 4 de la Disposición, que estipulaba que no sería necesario dejar pasar el plazo estipulado en el apartado anterior para aquellas CCAA que hubiesen aprobado legalmente Estatutos de Autonomía si así lo acordaban la mayoría absoluta de sus órganos preautonómicos fue trasladado a la Disposición Transitoria Segunda.

El apartado quinto de la disposición, que también permitía, a aquellas CCAA que reunieran determinados requisitos, no tener que dejar pasar el plazo exigido en tercer apartado para asumir competencias, se transformará en el primer apartado del artículo 145 del dictamen de la Comisión, 151 final que aquí analizamos.

El apartado sexto de la Disposición Adicional en el que se estipulaba el procedimiento de elaboración del EA para las CCAA que ejercieran la iniciativa autonómica por la vía agravada, que podía también acceder por los apartados 4 y 5 de esta misma disposición, se transformó en el apartado segundo del artículo 145 del dictamen de la Comisión, 151 final que aquí analizamos.

El séptimo y último punto de la Disposición Adicional, relativo a la organización institucional autónoma se trasladaría al artículo 146 del Dictamen, 152 final y que analizaremos en el siguiente capítulo.

En definitiva, como todo el articulado había sido redactado prácticamente *ex novo*, y gran parte de la disposición había sido subsumida en diversos artículos, las enmiendas se retiraron o trasladaron, manteniendo Fraga su voto particular. Además, las otras propuestas para la elaboración del EA ya habían sido defendidas (y rechazadas) a la hora de debatir el artículo 146 final.⁶⁴ La discusión se centró entonces en la nueva Disposición Adicional Primera, relativa a los derechos históricos, que analizaremos más adelante y que monopolizaría en esos momentos los debates.

En consecuencia, en el dictamen se aprobó el siguiente artículo:

Artículo 145.

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 3 del artículo 141, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea, acordada por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1. El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que

⁶⁴ Recordemos la propuesta defendida por Letamendia.

pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2. Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3. Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4. Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley, ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

La redacción era prácticamente igual a la redacción final, variando el apartado primero, que suponía, de facto, la incorporación de una nueva vía de iniciativa autonomía ya que, estipulaba que cumplidos ciertos requisitos en el acceso a la misma, la CCAA no tendría que dejar pasar el plazo de cinco años para asumir el máximo techo competencial. En este sentido se introdujo que no solo era necesaria ejercer la iniciativa por las tres cuartas partes de los municipios, sino también por las Diputaciones. El único territorio que accedió a la autonomía por esta vía fue Andalucía, como hemos comprobado anteriormente. Otro cambio posteriormente introducido fue la incorporación de un tercer apartado en el que se preverían las consecuencias de no ser aprobado el EA en una o varias de las provincias.

En el Pleno del Congreso, Gastón Sanz, del PSA, defendió una enmienda *in voce* con la que buscaba eliminar la referencia temporal para poder asumir competencias o, en su defecto, reducir el quorum necesario con el objetivo de que todos los territorios pudieran acceder directamente al máximo techo competencial al mismo tiempo.

Su queja se centraba en que, para las llamadas *nacionalidades* que habían plebiscitado sus estatutos durante la II República, es decir Cataluña, País Vasco o Galicia, habían llevado la iniciativa autonómica con la legislación, obviamente, republicana. El problema que veía el diputado es que, en aquel momento, se exigió para la iniciativa autonómica

dos tercios de los municipios, y en este momento se exigía tres cuartos, lo que le parecía injusto y desigual.

Consideraba que los mínimos tan altos planteados obstaculizaban a determinados territorios poder formarse como autonomía, por lo que solicitaba, para paliar las desigualdades, que se pidiese un único tercio, tal y como lo había hecho Italia.⁶⁵

La enmienda fue rechazada por 225 votos en contra, 27 a favor y 24 abstenciones. Al no haber más enmiendas se pasó directamente a la votación del artículo, siendo aprobado por amplia mayoría, con 264 votos a favor, 3 en contra y 17 abstenciones.⁶⁶ Se mantuvo entonces la misma redacción que en el dictamen de la Comisión. Los cambios que hemos apuntado se introducirían en el Senado.

4.3.2.2 *Senado*

En el Senado se presentaron numerosas enmiendas, aunque no analizaremos todas, nos centraremos sólo en las defendidas, y dentro de estas las más relevantes.

Antes de entrar al articulado, mencionar la enmienda 226 de Fidel Carazo, senador independiente por Soria, miembro del grupo mixto, franquista y uno de los pocos diputados que votaron en contra de la Constitución, que se mostraba en contra de la nueva organización territorial, abogaba por la centralización y en consecuencia propuso suprimir todo el articulado en relación a las Comunidades Autónomas.⁶⁷ La mencionada enmienda ni fue defendida, ni votada ya que, al no estar presente el senador que la había propuesto, se dio por decaída. Esto muestra hasta qué punto el modelo de Estado vigente hasta este debate estaba claramente superado y desfasado. El hecho de que decidieran dejar de intentar defenderlo, y presentasen otras oposiciones muestra hasta qué punto el Estado franquista había perdido completamente la sintonía con la sociedad española, por lo que los parlamentarios que seguían, en cierta manera, representándolo, tuvieron que centrarse en intentar acotar totalmente la autonomía en ese nuevo estado que era una realidad y necesidad inevitable.

Analizaremos primero las enmiendas presentadas al primer apartado. Posteriormente juntaremos el análisis de las enmiendas a los diferentes apartados, centrándonos en los diferentes modelos propuestos.

Al primer apartado del artículo, que era indirectamente, una nueva vía de acceso a la autonomía, se presentaron 7 enmiendas de las cuales solo una fue aceptada, la presentada por el Grupo de Socialistas del Senado.⁶⁸

⁶⁵ Sesión núm.43, Pleno Congreso...p. 4553.

⁶⁶ *Ibid.*, p.4553.

⁶⁷ Enmienda nº226 de Fidel Carazo Hernández (Alianza Popular) de supresión de todo el Capítulo III de las Comunidades Autónomas (art. 137 al 151, ambos inclusive) del texto del proyecto...p.100.

⁶⁸ Enmienda nº87 del Grupo de Progresistas y Socialistas independientes...p.42; enmienda nº310 de Juan María Bandrés del Grupo de Senadores Vascos...p.136; enmienda nº356 de Luis Sánchez Agesta del Grupo

Aunque no se defendieron, se mantuvieron las enmiendas 87 del PSI y la 310 de EE, que buscaban suprimir las dos vías diferenciadas en el acceso a la autonomía por las razones antes expuestas. Fueron votadas conjuntamente y rechazadas por 19 votos en contra y tres a favor, con tres abstenciones.⁶⁹

Sánchez Agesta, en su enmienda 356 propuso una modificación gramatical, con la que se pretendía mejorar la redacción para concretar el contenido del artículo añadiendo a la *iniciativa del proceso autonómico la matización de ampliación de competencias*.⁷⁰

Las demás enmiendas, que se repetirían en el pleno, buscaban reducir la exigencia de las tres cuartas partes de los municipios, ya que principalmente consideraban que provocaba desigualdad, además de que llevaba, indirectamente, a que los territorios ni lo intentasen.

La Agrupación Independiente, con Ollero Gómez como portavoz buscó sustituir este apartado, en su enmienda 635, por otro en el que el plazo de 5 años no sería necesario cuando la iniciativa fuera acordada “por las dos terceras partes de los municipios” además de tener que ser ratificada esa iniciativa “mediante referéndum por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia.”⁷¹

Asimismo, consideraba, al igual que había defendido Gastón Sanz en el Congreso, que la exigencia de una mayoría tan alta, además de suponer un trato de desigualdad entre las CCAA, más que animar a su puesta en práctica invitaba a ni siquiera intentarlo porque “implícitamente, se está confiriendo un derecho de veto a la cuarta parte más uno de dichos municipios, cualquiera que sea la población que esta cuarta parte albergue.”⁷²

Coincidió esta enmienda con la 950 de Ballarín de UCD que también proponía que fueran los dos tercios de los Municipios ya que se debían dar facilidades para que las regiones accedieran a la autonomía plena. Asimismo, se buscaba “disminuir o aliviar las diferencias” entre las autonomías que accedían por la vía rápida y las demás.⁷³ Esto

Independiente...p.156; enmienda nº635 de la Agrupación Independiente...p.272; enmienda nº949 de Acenk Alejandro Galván González (Unión de Centro Democrático) ...p.404; enmienda nº950 de Alberto Ballarín Marcial (Unión de Centro Democrático)...p.405; enmienda nº1088 del Grupos de Socialistas del Senado...p. 451.

⁶⁹ Sesión núm. 16, Comisión de Constitución, Diario de Sesiones del Senado, núm. 54, 13 septiembre 1978, pp.2619-2701, esp.p.2663. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_054.PDF)

⁷⁰ *1.No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 141, cuando la iniciativa del proceso autonómico de ampliación de competencias sea acordada por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas. . . Justificación y enmienda nº356 de Luis Sánchez Agesta del Grupo Independiente...p.156*

⁷¹ *1. No será necesario que transcurra el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 141, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las dos terceras partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, siempre que dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia*

Enmienda nº635 de la Agrupación Independiente...p.272

⁷² Sesión núm. 16, Comisión Senado...p.2654.

⁷³ Justificación y enmienda nº950 de Alberto Ballarín Marcial (Unión de Centro Democrático) ...p.405

también nos muestra la disparidad dentro de UCD ya que mientras unos buscaban la generalización del proceso otros querían acotarlo.

La única enmienda aceptada en relación con este apartado fue la propuesta por los socialistas y defendida por Sainz de Varanda. Se añadía que, a la exigencia de las tres cuartas partes de los municipios, debía incluirse el acuerdo de las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes. La iniciativa debía ser también ratificada por referéndum, pero, a diferencia de las anteriores propuestas, debía ser por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.⁷⁴ El objetivo era “precisar más el texto del Congreso y llenar lo que podría ser un posible vacío respecto al cómputo de plazos y la forma de iniciación del proceso autonómico.”⁷⁵ Esta enmienda fue aprobada por 20 votos a favor y tres abstenciones.⁷⁶ Comprobado anteriormente, el hecho de solicitar la ratificación por parte de la mayoría absoluta del censo en cada provincia fue crucial en el caso andaluz.

Al apartado segundo, que estipulaba el proceso de elaboración del EA se presentaron cuatro enmiendas que proponían otro modelo para el proceso estatuyente.⁷⁷ Aunque las tres discrepaban sobre el papel de las Cortes, una de ellas buscaba disminuirlo, mientras que las otras dos aumentarlo; aunque todas fueron rechazadas.

Otra enmienda de la Agrupación Independiente (la 635) también añadía un supuesto en el que proponía que también podrían acceder al proceso de elaboración de EA previsto las Comunidades que hubiesen “ejercitado en el pasado una iniciativa autonómica, con o sin aprobación definitiva de los correspondientes estatutos” y así lo acordasen “por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores.”⁷⁸

La única enmienda que proponía un referéndum del texto pre paso por las Cortes era la defendida por Bandrés, que propugnaba el mismo procedimiento defendido por

⁷⁴ 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 141, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 137, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca la ley orgánica. MOTIVACION: Prevenir un posible vacío en orden a los plazos en que el proceso debe realizarse.

Enmienda nº1088 del Grupos de Socialistas del Senado...p. 451.

⁷⁵ Sesión núm. 16, Comisión Senado...p.2653.

⁷⁶ *Ibid.*, p.2664.

⁷⁷ enmienda nº310 de Juan María Bandrés del Grupo de Senadores Vascos...p.136; enmienda nº355 de Luis Díez Alegría del Grupo Independiente...p.155 y enmienda nº636 del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente...p.273 y enmienda nº356 de Luis Sánchez Agesta del Grupo Independiente...p.156.

⁷⁸ Añadir el siguiente párrafo, con el número 3: 3. Las Comunidades que, de conformidad con la legalidad constitucional entonces vigentes, hayan ejercitado en el pasado una iniciativa autonómica, con o sin aprobación definitiva de los correspondientes estatutos, podrán proceder inmediatamente en la forma establecida en el apartado anterior si así lo acuerdan por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, convocando al efecto la asamblea de Parlamentarios a que se refiere el párrafo 1 de dicho apartado. Dicho acuerdo debe ser comunicado al Gobierno. Enmienda nº635 del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente...p.272.

Letamendia en la Comisión, y ya explicado. Siguiendo la línea de todo lo defendido durante el debate buscaban disminuir al máximo el papel de las Cortes en la elaboración del EA, pudiéndose simplemente posicionar a favor o en contra, fundamentando su oposición únicamente en la posible inconstitucionalidad del proyecto. El encargado de dilucidar sobre este asunto debía ser el TC.⁷⁹

Las otras tres enmiendas, en cambio, buscaban aumentar el papel de las Cortes, en concreto del Senado.⁸⁰ Tanto Ollero como Díez Alegría, encargados de defender sendas enmiendas, coincidían en sus críticas, considerando este último que el proceso estipulado adolecía “de graves defectos” ya que no estaban regulados todos los supuestos que podían acontecerse en dicho proceso. Ambos censuraron “la desigual posición de ambas Cámaras, de cara al ejercicio de la «potestad estatuyente»”⁸¹ y es que “del Senado, tantas veces citado como una Cámara territorial, no se hace ni la menor mención.”⁸²

Díez Alegría criticaba que el proyecto sometido a referéndum fuera conocido no por las Cortes en su totalidad, sino simplemente por la Comisión Constitucional del Congreso y por la delegación de la Asamblea de Parlamentarios (que representaba únicamente a la CA, no al parlamento). Según su consideración esto suponía ignorar todo el normal procedimiento constitucional, además de privar a las Cortes “de su fundamental competencia legislativa”, atribuyendo su ejercicio a los órganos citados.⁸³ Es por ello que proponía que, tras ser aprobado por la Asamblea, el EA fuera directamente elevado a Cortes para ser tramitado como Ley Orgánica.⁸⁴

Ollero, que coincidía en esta consideración, proponía, tras ser aprobado el proyecto de EA por la asamblea de parlamentarios, “atribuir a una Comisión mixta de Diputados y Senadores la formulación definitiva del proyecto de estatuto, con el asesoramiento de la Delegación de la Comunidad proponente” para dotar de más peso a las Cortes, en especial al Senado.⁸⁵ En el mismo sentido se presentaba la enmienda de Sánchez Agesta, que proponía que el texto fuera elaborado no solo por la Comisión Constitucional del Congreso, sino también del Senado, junto con la Delegación de la Comunidad.⁸⁶

En la defensa de sus enmiendas, los dos senadores mencionados criticaron también el voto de ratificación de las Cortes previsto por el proyecto y que debía hacerse (en caso de

⁷⁹ Enmienda nº310 de Juan María Bandrés del Grupo de Senadores Vascos...p.136

⁸⁰ Enmienda nº355 de Luis Díez Alegría del Grupo Independiente...p.155 y enmienda nº636 del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente...p.273.

⁸¹ Ollero Gómez, sesión núm. 16, Comisión Senado...p.2655. Con comillas en el original.

⁸² Luis Díez Alegría, *Ibid.*, p. 2656.

⁸³ Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp. 2656- 2657.

⁸⁴ Enmienda nº355 de Luis Díez Alegría del Grupo Independiente...p.155

⁸⁵ Enmienda nº636 del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente...p.273.

⁸⁶ 2.2 *Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, que conjuntamente con la Comisión Constitucional del Senado dentro del plazo de dos meses...Fundamento:* La enmienda formulada al apartado 2.2 se deriva de la propia naturaleza del Senado, Cámara territorial que debe participar en la elaboración de los Estatutos de autonomía, tanto a través de las reuniones de Parlamentarios en las que participan los Senadores, como a través de su Comisión Constitucional, en la formulación definitiva del proyecto de Estatuto. Enmienda nº356 de Luis Sánchez Agesta del Grupo Independiente...p.156.

acuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación proponente) tras un referéndum a la población concernida por el EA.

Ollero mostraba serias dudas “acerca de la significación de la curiosa figura del voto de ratificación”, cuestionándose si realmente era un acto libre o simplemente debido, si las Cámaras conservaban algún poder de enmienda, si estas se podían negar a ratificar el EA y qué consecuencias jurídicas tendrían si efectivamente se negaban a la ratificación.

El senador consideraba que, si las Cámaras mantenían el poder de enmendar el texto, la ratificación era un acto libre. En cambio, de no poder hacerlo, las Cámaras no podían deliberar realmente, por lo que al tener que ser el Estatuto aceptado o rechazado el bloque era simplemente un acto debido. En su opinión, este último escenario afectaba gravemente a la soberanía del Estado porque privaba

“al Parlamento de una competencia fundamental para atribuir su ejercicio a una Comisión de sólo una de las Cámaras obligada a obrar de acuerdo con una representación de una Asamblea de Parlamentarios que ejercen la potestad estatutaria, no del Estado, sino de una Comunidad autónoma.”⁸⁷

Esta era la crítica principal vertida también por Díez Alegría, y arriba expuesta, y es que, en este caso, el senador entendía por ratificar únicamente aprobar o rechazar el texto, ya que “ratificar no es modificar”, por lo que no había enmiendas posibles. Además, si las Cortes rechazaban el proyecto, la Constitución no establecía ningún mecanismo de continuación. En caso de ratificarlo, al pasar directamente a su sanción y promulgación,

“nos encontramos con una ley orgánica que no ha sido tratada en el Senado ni en el Pleno del Congreso, sino sólo en su Comisión Constitucional.”⁸⁸

Ollero Gómez añadía una última crítica a otro supuesto no previsto, y es qué pasaba en caso de que los referéndums fueran negativos. En el caso de acuerdo entre Comisión y delegación, si el referéndum salía negativo, el senador se cuestionaba cual era el procedimiento a seguir, si tenía que iniciarse de nuevo el procedimiento o si deberían las Cortes asumir la tarea de elaboración de un nuevo estatuto que debía ser sometido, otra vez a referéndum.

En el caso de no haber acuerdo, tampoco se legislaba qué pasaba en caso si el plebiscito hecho tras la tramitación como ley del EA fuese negativo. El senador se cuestionaba si podía

⁸⁷ Sesión núm. 16, Comisión Senado...p. 2655.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 2657.

“una fracción del cuerpo electoral nacional, por muy cuerpo electoral comunitario autonómico que sea, comprometer de manera tan grave la soberanía del pueblo español, expresada por su representación más genuina”

En caso de poder hacerlo, esto comportaría “un grave quebranto para la autoridad del Parlamento, del Estado y del propio sistema autonómico.”⁸⁹

Por ello, ambos y concretamente Díez Alegría en su enmienda, pretendía “restablecer la potestad legislativa de las Cortes y la necesidad de exigir una verdadera mayoría en el referéndum necesario para la aprobación del estatuto.”⁹⁰

Lo curioso de ambos senadores es que, en sus enmiendas, tampoco ninguno proponía una alternativa al resultado negativo del referéndum, aunque si presentaron diferencias sobre el momento en el cual debía realizarse este referéndum.

En la comentada enmienda de Ollero, simplemente estipulaba que, tras ser elaborado el EA por la Comisión mixta Congreso-Senado y la delegación competente y antes de ser ratificado por las Cortes, el texto podía (no se planteaba obligatoriedad) ser sometido a referéndum en un plazo comprendido entre los treinta y los sesenta días siguientes a la adopción del acuerdo por la asamblea proponente.⁹¹

Díez Alegría, que había planteado que el texto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios debía ser elevado a Cortes para su tramitación como Ley Orgánica, proponía que, aprobado el Estatuto por las Cámaras, este debía ser sometido a referéndum y ser “votado afirmativamente por la mayoría de los electores inscritos en el censo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.”⁹² A este respecto se añadía la propuesta de Sánchez Agesta, que al igual que Díez Alegría, introducía también la necesidad de una mayoría del censo electoral en el referéndum para la aprobación del estatuto, y no simplemente una mayoría de los votos válidos emitidos.⁹³

⁸⁹ *Ibid.*, 2655.

⁹⁰ *Ibid.*, 2657.

⁹¹ *Aprobado por la asamblea el proyecto de Estatuto, se someterá a una comisión mixta de Diputados y Senadores para su formulación definitiva, con el asesoramiento y la asistencia de una delegación de la asamblea proponente. Una vez elaborado dicho texto, y antes de su ratificación por las Cortes, la citada asamblea podrá recabar su sometimiento a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del referido Estatuto. El referéndum deberá tener lugar en un plazo comprendido entre los treinta y los sesenta días siguientes a la adopción del acuerdo por la asamblea proponente.* Enmienda nº636 del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente...p.273.

⁹² *2. Aprobado el Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley orgánica. 3.º El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum, debiendo ser votado afirmativamente por la mayoría de los electores inscritos en el censo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.*

Enmienda nº355 de Luis Díez Alegría del Grupo Independiente...p.155

⁹³ *2.4 Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría del censo electoral de la Región, será elevado a Cortes.* Enmienda nº356 de Luis Sánchez Agesta del Grupo Independiente...

Tanto Sánchez Agesta como Díez Alegría consideraban que, si en el caso de la iniciativa autonómica prevista en el primer apartado del artículo se exigía una mayoría absoluta, se debería requerir lo mismo para la aprobación del Estatuto. El primero reclamaba que era “de absoluta necesidad el que ese voto mayoritario tenga también la misma referencia que en los demás actos: la mayoría absoluta del censo electoral”⁹⁴, expresándose en los mismos términos Díez Alegría al afirmar que “para que este voto afirmativo tenga verdadera validez, como expresión de una voluntad mayoritaria, es preciso, como mínimo, exigir que sea el de la mayoría de los electores inscritos en el censo electoral.” Recordaba además que para la aprobación de los Estatutos en la II República se pedía el voto favorable de dos tercios de los inscritos en el censo electoral.⁹⁵

Ambos consideraban que la exigencia de una mayoría simple podría dar un resultado falseado del apoyo al Estatuto de Autonomía y ser en realidad la expresión de una voluntad minoritaria, consecuencia de la abstención de electores que por el miedo y la presión terrorista decidieran no participar en el plebiscito.

En el Senado volvieron a aparecer las mismas críticas que había habido en relación con la iniciativa autonómica y en particular, la cuestión provincial. En este sentido, intervino Ballarín, de UCD defendiendo su enmienda número 951 cuyo objetivo era “salvaguardar a la provincia frente a mayorías regionales que puedan venir de las provincias y ciudades más pobladas.”⁹⁶ Expresó su apoyo a las autonomías, pero defendía que las mismas debían de ser responsables y tener el consentimiento expresamente manifestado de todas las provincias que englobasen el territorio. No podía darse entonces la situación que unas provincias más pobladas impusiesen el EA a las provincias más “pequeñas, a las menos pobladas, que siempre son las más pobres dentro de la misma región.” Asimismo, existían en este sentido tres supuestos: macrocefalia, bicefalia y pluricefalia.

En el primer supuesto de macrocefalia, la provincia más poblada, en general gracias a albergar en ella una gran ciudad, decidiría sobre las demás, como por ejemplo en el caso de Aragón, ya que al reunir Zaragoza más habitantes que Huesca y Teruel juntas, lo decidido en ella condicionaría a las otras dos. En el segundo supuesto, de bicefalia pasaría lo mismo, y es que, por ejemplo, en el caso de Extremadura, Badajoz, al tener más habitantes que Cáceres sería la que “haría la ley.” En el tercer supuesto, de pluricefalia, podría haber varias provincias enfrentadas, o varias coaligadas entre sí para imponer el Estatuto a otra de las provincias.

La mejor manera de evitar estos supuestos era entonces el solicitar la mayoría de los votos en cada provincia, y no en la totalidad de la CA. Esto debería queda explicitado así en la

⁹⁴ Sesión núm. 16, Comisión Senado...p. 2659.

⁹⁵ *Ibid.*, p.2656.

⁹⁶ Al artículo 145, 4 Debe decir: *Si el proyecto de estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos ... lo demás igual.* Número 5, en el inciso final después de *válidamente emitidas* la frase en *cada provincia.* Enmienda n°951 de Alberto Ballarín Marcial (Unión de Centro democrático) ... p.405.

Constitución ya que, aunque se podría inferir ya que cuando se hablaba de la iniciativa autonómica en el apartado primero del artículo si se exponía claramente que

“la iniciativa será de los municipios de cada una de las provincias, e insiste en que representen la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Y vuelve a hablar al final de los electores de cada provincia.”

Sin embargo, en los siguientes tres apartados referidos al plebiscito, aunque se hablase *del cuerpo electoral de las provincias*, el adjetivo *cada* desaparecía, lo que podía dar lugar a dudas de si realmente la mayoría debía de verificarse en cada provincia o en la CA en su conjunto.

La voluntad de esta especificación era evitar “uno de los males más importantes de nuestra nación”, el desequilibrio territorial existente, generalmente provocado por los territorios más poblados que eran los ricos, frente a los pobres, que solían ser los menos poblados. Mostrando ya un problema que es acuciante en nuestra realidad actual, el senador denunciaba la despoblación rural, que ya afectaba al 30 por ciento de España y que seguiría in crescendo si no se le ponía solución. Un comienzo era romper ese binomio población igual a riqueza atribuyendo poder político a los pequeños, haciendo que todas las provincias tuvieran que ratificar el EA.⁹⁷

Mongue Recalde, también de UCD, defendió una enmienda que coincidía con lo alegado por Ballarín⁹⁸ aunque añadía un supuesto: si en alguna provincia el plebiscito salía negativo, el Estatuto no sería aplicado en dicha provincia, independientemente de que fuera aprobado globalmente en el resto de territorios de la CA.

Aunque dio los mismos argumentos que su compañero de partido, añadiendo que la desigualdad no se manifestaba solo en el momento de aprobación del estatuto, sino también en la fase previa de elaboración ya que, al ser elaborado por una Asamblea de parlamentarios, había provincias que justamente por su número de habitantes tenían más representantes. Esto propiciaba que “determinantes parlamentarios, por muy rectos que

⁹⁷ Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp. 2657-2659.

⁹⁸ Se propone la adición de un apartado nuevo --el sexto- al artículo 145, con la siguiente redacción: *En el supuesto de provincias de entidad regional histórica comprendidas en un proyecto de estatuto de ámbito territorial superior, el referéndum a que se refieren los apartados 3 y 5 deberá llevarse a cabo y computarse su resultado en cada uno de los territorios históricos citados, de forma que, si en alguno de ellos no se alcanzase la mayoría prevista, el estatuto no le será de aplicación.*

Justificación: El artículo 137 de la Constitución reconoce la personalidad de las denominadas «provincias de entidad regional histórica», que pueden, si así lo desean, darse a sí mismas un Estatuto propio de autonomía. Igualmente, la Disposición transitoria cuarta prevé un procedimiento específico para una de tales provincias de entidad regional histórica, como es Navarra, a efectos de su posible incorporación o no al Consejo General Vasco. Este respeto a la personalidad de las provincias de entidad regional histórica es argumento más que suficiente para avalar la necesidad de que el artículo 145 contemple una referencia especial a la voluntad de tales provincias, aunque hubiera en principio iniciado el procedimiento para la elaboración de un Estatuto de autonomía en unión con otras provincias.

Enmienda nº952 de José Luis Mongue Recalde (Unión de Centro democrático) ...p.406.

sean, se inclinen a elaborar un estatuto que esté más acorde con sus intereses o sus derechos; me refiero a los de su provincia, naturalmente.”

A diferencia de Ballarín, que era senador por Huesca, Mongue lo era por Navarra, por lo que, en realidad, la mayor parte de sus argumentos hacían referencia a la coyuntura existente entre País Vasco y Navarra. Recordemos que, en el caso de la preautonomía en el País Vasco, el hecho de que en el Parlamento foral la relación de fuerzas hubiera finalmente sido preferente para UCD, había sido la clave para la no incorporación del territorio en el País Vasco y la exigencia de un procedimiento específico para su posible integración. Sin embargo, el senador consideraba que podía llegar el momento en el que el pueblo, por mayoría, decidiera anexionarse al País Vasco, y el Estatuto

“que, aun rechazado mayoritariamente por Navarra, resulte aprobado bajo su ámbito de aplicación por virtud de la voluntad mayoritaria de las otras provincias, que cuadruplican o quintuplican la población de la provincia de Navarra.”

Esto le parecía una tragedia que no acababa ahí ya que, en el caso de volver querer a separarse, Navarra se encontraría con las puertas cerradas, ya que en la Constitución el derecho de separación de una provincia no estaba regulado.⁹⁹

Gregorio Monreal, senador del Frente Autonómico y miembro de ESEI, recordó al señor Mongue que, aunque estuviera hablando del referéndum para la aprobación de EA, en la disposición transitoria cuarta de la Constitución se preveía, en el marco de la posible integración de Navarra al País Vasco, otro referéndum. En efecto, la iniciativa para la incorporación debía ejercerse por mayoría del Órgano Foral competente, pero la validez de esta iniciativa debía de ser ratificada en un plebiscito. Además, existían también mecanismos dentro de la Carta Magna para la modificación del Estatuto. Argumentaba que al ser Navarra “un concepto cambiante históricamente” y tener “dimensiones plurales” la fuente creadora de derecho, que debía ser la voluntad popular, estaba totalmente garantizada.¹⁰⁰

El senador navarro le rebatió, de manera bastante esencialista, que Navarra era

“algo más que un concepto y, desde luego, algo más que un concepto indeterminado. Navarra es una comunidad humana, una comunidad cultural y una comunidad política con más de mil años de historia. Esto, desde luego, es más que un concepto.”

Añadía que, si bien existían los procedimientos mencionados, el problema que veía Mongue en el caso de la integración navarra es que, aunque ella misma lo decidiese, podría “ocurrir que, expresado este deseo, el pueblo navarro se viera después defraudado

⁹⁹ Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp. 2659-2660.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 2660-2661.

en el estatuto”, por lo que debería tener la capacidad de no aplicarlo en su territorio si no era refrendado en el mismo.¹⁰¹

La enmienda de Ballarín fue la única aprobada por 15 votos a favor y nueve en contra, con una abstención.¹⁰² La mencionada enmienda tendría muchísima influencia a posteriori, ya que marcó que el referéndum para la aprobación del EA debía de ser validado por mayoría en cada provincia.

El artículo finalmente aceptado figuraría en el dictamen del Senado como artículo 150 y era el mismo que el del texto del dictamen, salvo un par de modificaciones.¹⁰³ En el primer apartado y a propuesta del PSOE se añadió, a la iniciativa de los Municipios, la de *las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes*. En el cuarto punto del apartado segundo, la propuesta de UCD fue la aceptada, introduciendo que era necesaria, para la aprobación del EA en referéndum, la mayoría de los votos en cada provincia. Se introdujo esta exigencia también para el último apartado del artículo.

En la explicación de voto, González Seara de UCD aprovechó para realizar un alegato a favor del modelo autonómico aprobado. Destacó la desconfianza que parecían manifestar los senadores ante los parlamentarios y Gobiernos futuro, dando la impresión de ser los únicos defensores de los intereses del Estado y de lo que convenía a la sociedad española.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 2663.

¹⁰² Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp. 2666.

¹⁰³ **Artículo 150.**

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 146, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 142,2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca la ley orgánica.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1. El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2. Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3. Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4. Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley, ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

Dictamen...p. 3443.

“La impresión es que todo lo que sea una posibilidad de cambio lo vemos con cierto recelo, con enorme desconfianza. Cuando se dice que el Estado podrá hacer tal o cual cosa en el futuro, en seguida uno tiene la impresión de pensar que, si no lo atamos, ese Estado va a ser tan insensato que lo va a tirar todo por la ventana.”

Asimismo, confiaba en los representantes futuros que buscarían las fórmulas más idóneas para resolver los posibles problemas que se podrían presentar e invitaba a los senadores a no tener tanta desconfianza ante lo que pudieran hacer.

En relación a las “excesivas reservas respecto de los textos” provenientes del Congreso, le parecían sorprendentes las enmiendas que consideraban poco relevante el papel de las Cortes en la elaboración del Estatuto. Para rebatir estas reservas recordó la existencia de dos supuestos diferenciados.

En el primero, tras la elaboración del EA por parte de la Asamblea, el texto pasaría a la Comisión Constitucional del Congreso, y solamente si esta estaba de acuerdo, se sometería a referéndum, por lo que ya existía aquí “una primera intervención del Congreso en el sentido de dar su asentimiento a ese texto.” Además, después del referéndum, el texto definitivo debería ser ratificado por el pleno de ambas Cámaras, por lo que, si daban su negativa, no habría Estatuto. En consecuencia “pensar, en realidad, que las Cortes están aquí devaluadas en sus posibilidades de intervención” le parecía “exagerado.”

En el segundo, y en caso de que la Comisión negara el texto propuesto, este se tramitaría ante las Cortes como Ley Orgánica, siendo aquí clave la intervención de las Cámaras. En consecuencia, consideraba que “pensar que las competencias de las Cortes Generales en el tema de los Estatutos son escasas, me parece, cuando menos, realmente poco fundamentado.”

En definitiva, entendía que el texto del Congreso delimitaba bastante bien tanto los procedimientos como las competencias de las Cortes, por lo que su grupo defendería su mantenimiento ya que consideraban que quedaban “perfectamente a salvo” los intereses generales del país, la representación parlamentaria y los prestigios de las Cortes.¹⁰⁴

En el Pleno del Senado tanto Bandrés, Ollero Gómez como Díez Alegría volvieron a presentar sus propuestas, argumentando lo mismo que en la Comisión, siendo rechazados sus votos particulares, por lo que no profundizaremos más en ello.

Lo interesante en este momento es que, si bien, hasta ahora había un pacto entre UCD y PSOE, este se había roto, presentando el PSOE una enmienda en contra de lo propuesto por Ballarín en la Comisión, y de hecho aceptado, como hemos visto. En este momento se observará una tensión creciente entre UCD y PSOE ya que el pacto mantenido en la

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 2663.

etapa del Congreso empezaba a tambalearse debido a desacuerdos en varias cuestiones. La consideración de que en esta etapa UCD votó por restringir en varias ocasiones la autonomía, cuestión que, obviamente, no gustó ni a socialistas ni nacionalistas, además del debate paralelo sobre la Disposición Adicional generaría tensiones crecientes entre ambos partidos.

En efecto, Sainz de Varanda defendió un voto particular 467, que fue rechazado por 103 votos en contra y 70 a favor, con 10 abstenciones.¹⁰⁵ En él proponía la desaparición de la obligatoriedad de la ratificación del EA por voto mayoritario en cada provincia.

“Nos parece una prescripción regresiva, porque entendemos que con ello no se trata tanto de salvaguardar los intereses de alguna provincia frente a otras (como desde el punto de vista de la óptica socialista pudiera entenderse que existe lucha entre territorios y no entre oligarquías), sino que se trata de que una provincia pueda impedir el proceso autonómico de todas las demás.”

En este sentido, mencionaba que existían pequeñas provincias

“controladas por regla general por pequeños intereses locales, intereses de campanario, y muchas veces -esto es una triste realidad- por pequeños «bunkers» locales, vendría a hacer prácticamente imposible el desarrollo del proceso autonómico si no contase con el visto bueno, de antemano, de todos estos intereses.”¹⁰⁶

El defensor de la inclusión de esta matización, Ballarín, se reafirmó en los argumentos expresados en la Comisión Constitucional, que no repetiremos por haber sido ya expuestos.¹⁰⁷

Sorprende un poco la respuesta de Sainz de Varanda quien indicó que

“en todo caso, lo cierto es que el texto del dictamen, tal como figura, mantiene clarísimamente el derecho de veto de cada provincia a las demás y de esto no se nos ha dado ningún argumento que sea válido. Por otra parte, me ratifico en cuanto he dicho aquí ahora y cuanto dije en la

¹⁰⁵ Voto particular número 467 (enmienda *in voce*, del Grupo Parlamentario Socialistas del Senado) al artículo 150...p.3512. Votación voto particular: sesión núm. 40, Pleno del Senado, Diario de Sesiones del Senado, núm. 66, 4 octubre 1978, pp. 3271-3317, esp. p. 3287. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_066.PDF)

¹⁰⁶ Sesión núm. 40, Pleno Senado... p. 3283.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.3284.

Comisión Constitucional, en la que tuve el honor, en nombre de nuestro Grupo, de defender la misma tesis.”¹⁰⁸

Recordemos que, en dicha Comisión, la enmienda propuesta por los socialistas fue aceptada, y en ningún momento de la intervención de Sainz de Varanda, ni en la defensa de la enmienda, ni en la explicación de voto posterior, mencionó nada en relación con lo que en este momento alegaba. Si bien es cierto que en la votación de la enmienda de Ballarín hubo nueve votos en contra, podemos imaginar que parte de ellos fueron socialistas, pero no lo podemos confirmar ya que las votaciones no eran nominales.

Finalmente, el texto del dictamen de la Comisión fue aprobado sin modificación, por 107 votos a favor y uno en contra, con 75 abstenciones.¹⁰⁹

En la Comisión mixta parecieron solucionarse los problemas planteados ante la posible no aprobación de una o varias provincias del EA y se aprobó un tercer apartado que decía:

3. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias, no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

A modo de recapitulación, el artículo 143 de la Constitución establece la vía lenta, también llamada ordinaria de acceso a la autonomía. Para los territorios que ejercieran esta vía, el artículo 146 regula un proceso concreto de elaboración del Estatuto de autonomía.

En relación a las fases autonómicas, en este caso la fase de pronunciamiento correspondería a las corporaciones locales, así como a las dos terceras partes de los municipios. Sin embargo, aunque fuesen ellas quien impulsen el proceso, luego no dispondrían de él, ya que quien elaboraría el EA sería una asamblea compuesta tanto por los miembros de la Diputación y órgano interinsular de las provincias afectadas como por los Diputados y Senadores elegidos en ellos.

El Estatuto sería posteriormente tramitado como Ley Orgánica (aunque esto último no lo especifique la Constitución) por lo que las Cámaras podrían enmendar, añadir y quitar lo que quisieran. Este proceso tampoco incluía un referéndum de ratificación del EA, como sería el caso para las CCAA de vía rápida.

“se establece un procedimiento simplificado de escasa significación pactista (ya que no incluye referéndum de la población afectada). En efecto, el Estatuto de Autonomía era formal y materialmente un acto legislativo del Parlamento estatal, que daba contenido definitivo a un

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.3284.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p.3287.

Proyecto de Estatuto presentado por la Comunidad Autónoma en formación: un estatuto en el mejor de los casos “otorgado” y, en el peor, “impuesto.”¹¹⁰

Asimismo, la mencionada autonomía estaría dividida en dos etapas. La primera sería de menor entidad al no poder acceder estos territorios a todas las competencias previstas en el artículo 149, que, si bien eran del Estado, podían ser transferidas o delegadas. En efecto, estas CCAA podían asumir únicamente las competencias enumeradas en el artículo 148 y que son, por lo general, secundarias. En este sentido, la Constitución no preveía para estas Comunidades Autónomas ninguna competencia exclusiva, y en palabras de Pedro Cruz Villalón, no incluía entonces poder legislativo. Y es justamente la potestad legislativa sobre determinadas materias lo que diferencia la autonomía de categorías simplemente correctoras del Estado unitario.¹¹¹

Obviamente la Constitución no prohíbe expresamente que dichas Comunidades detenten potestades legislativas, pero no hay que olvidar que quien hace sus estatutos es el Parlamento Estatal. Sin embargo, pasados cinco años, y tras reformas de sus Estatutos, estas comunidades podrían acceder a una autonomía plena, al máximo techo competencial reconocido por la Carta Magna.

Otra característica relevante de estas CCAA es que no tendrán un esquema organizativo determinado, mientras que las de vía rápida, sí. Esto responde al interés de acotar bien hasta dónde podía llegar la autonomía de aquellos territorios que más lo deseaban. Sin embargo, y en virtud del principio dispositivo, la misma no era obligatoria, por lo que no era necesario establecer la organización de aquellas comunidades que no quisieran llegar al segundo modelo previsto. No obstante, al final todas las CCAA abogarían por ampliar sus competencias, y finalmente su esquema organizativo casará con el previsto para las Comunidades de vía rápida.

La vía rápida, también llamada extraordinaria o agravada está legislada en el artículo 151 y establece que, cumplidos determinados requisitos, no sería necesario dejar transcurrir el plazo de cinco años para acceder a la autonomía plena, es decir para poder asumir todas las competencias que la Carta Magna permitía.

Sin embargo, de estos requisitos quedaban exentos, en virtud de la Disposición transitoria segunda, los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y contasen, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía.¹¹²

¹¹⁰ Pedro CRUZ VILLALÓN: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. FALTA LA PÁGINA

¹¹¹ *Ibid.*, FALTA LA PÁGINA

¹¹² Disposición Transitoria segunda, Constitución Española. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>)

Aunque la Constitución no estipulaba cuáles eran estos territorios, en la definición solo cabían País Vasco, Cataluña y Galicia, conocidas como las *nacionalidades históricas*, y que pasarían directamente a la fase estatuyente, menos gravosa que la fase de pronunciamiento.

Además, el procedimiento de elaboración del EA implicaba una negociación horizontal entre Estado y CCAA y una ratificación popular antes de la aprobación del texto en Cortes, tratándose, por lo tanto, de un procedimiento complejo y pactista; muy diferente al previsto para las otras CCAA, aunque posteriormente todas podrán acceder al mismo nivel autonómico.

En definitiva, determinados territorios tenían, desde la aprobación misma de la Constitución, un plano competencial legislado al modo que lo haría un Estado federal: estableciendo competencias exclusivas del Estado, pudiendo asumir la Comunidad Autónoma todas las demás (aunque luego en la práctica habrá muchas compartidas). Estos territorios gozaban además de la garantía constitucional de la organización institucional establecida en el art.152, que comprende una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y presidente, y un Tribunal Superior de Justicia, es decir una autonomía realmente política, y no una simple organización descentralizada.

4.3.3 Definición y contenido de los EA (artículo 147)

En este apartado analizaremos la evolución de la redacción del artículo 147 de la Constitución. Volviendo al primer texto aprobado por la ponencia, la misma, tras haber establecido qué territorios podían constituirse en CCAA, a quien correspondía la iniciativa autonómica y cómo sería la elaboración y aprobación EA; pasó a debatir qué debían contener estos EA, así como el procedimiento de reforma de los mismos.

El día 15 de noviembre se redactó el primer antecedente de este artículo, tras analizar un texto propuesto por Minoría Catalana se aprobó un artículo en el que se establecía que los estatutos serían la norma básica de cada Territorio Autónomo, y estarían reconocidos y amparados por el Estado como parte de su ordenamiento jurídico. Asimismo, se estipulaba qué debían contener los EA: la regulación de las instituciones propias, las competencias asumidas, el procedimiento de reforma (que remitía a otro artículo del borrador en que se detallaba dicho procedimiento) y la especificación de la composición y funciones de la organización institucional autónoma (basada en una Asamblea, un Consejo de Gobierno y un presidente). Se especificaba, además, que las instituciones de esta organización podrían denominarse como mejor correspondiese a su identidad histórica.¹¹³

¹¹³ **Texto inicial de la ponencia: Artículo 139:**

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada (Territorio Autónomo), y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La regulación de las instituciones autónomas propias.

La ponencia decidió, en el Anteproyecto, añadir la necesidad de la inclusión en los EA de la delimitación del territorio autónomo, la denominación de las instituciones autónomas propias y no solo su regulación y cambió la redacción del apartado 3, aunque sin modificación sustancial. Aprobó además otro artículo en el que se estipulaba que cada uno de los Territorios Autónomos podría adoptar la denominación oficial que mejor correspondiese a su identidad histórica ¹¹⁴

En relación con el primer apartado, que establecía que los EA serían la norma institucional básica y aunque no fuera objeto de enmiendas, Fraga hizo reserva de su voto particular y, en la línea que venía defendiendo propuso un texto alternativo en el que fijaba que los Estatutos debían establecerse dentro, no solo “de los términos de la presente Constitución”, sino además dentro “del cuadro de la Ley Orgánica de Autonomías Regionales.”¹¹⁵ El representante popular daba por supuesta una Ley Orgánica de desarrollo de las autonomías además de que, como venía siendo habitual, su intención era limitar el desarrollo autonómico.¹¹⁶

Independientemente de la no presentación de enmiendas, la ponencia en su informe decidió modificar este apartado, eliminando la referencia al reconocimiento y amparo de los EA por parte del Estado como parte integrante de su ordenamiento jurídico, dejando

b) Las competencias asumidas por el Territorio Autónomo dentro del marco establecido en la Constitución.
c) El procedimiento de reforma del Estatuto que se ajustará en todo caso a lo establecido en el artículo 138, con la salvedad de que la Asamblea de Parlamentarios a que se refiere el párrafo primero de aquél, será sustituida por la Asamblea del Territorio Autónomo, mencionado en el 140 a la que corresponderá la iniciativa de la modificación. Cuando la modificación afecte a los límites del territorio autónomo, el procedimiento se ajustará a lo establecido en el artículo 137.

3. Sin perjuicio del uso de las denominaciones que mejor se correspondan a la identidad histórica de cada territorio, y de la especificación de su composición y funciones por los Estatutos, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente. “Las actas...” pp. 323.

¹¹⁴ **Anteproyecto: Artículo 132**

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Territorio Autónomo, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte, integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La delimitación del Territorio Autónomo.

b) La regulación y denominación de las instituciones autónomas propias.

c) Las competencias asumidas por el Territorio Autónomo dentro del marco establecido en la Constitución.

d) El procedimiento de reforma del Estatuto que se ajustará en todo caso a lo establecido en el artículo 131, con la salvedad de que la Asamblea de parlamentarios a que se refiere el párrafo primero de aquél será sustituida por la Asamblea del Territorio Autónomo, a la que corresponderá la iniciativa de la modificación. Cuando ésta afecte a los límites del Territorio Autónomo, el procedimiento se ajustará, además, a lo establecido en el artículo 129.

3. La organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente, que podrán adoptar las denominaciones que mejor se correspondan con la identidad histórica de cada territorio. Los Estatutos especificarán su composición y funciones.

Anteproyecto: Artículo 128

2. Cada uno de los Territorios Autónomos podrá adoptar, en su Estatuto, la denominación oficial que mejor corresponda a su identidad histórica. Anteproyecto...pp.691-992.

¹¹⁵ Voto particular...p.700.

¹¹⁶ La referencia a una Ley Orgánica de desarrollo de las autonomías no era ninguna idea descabellada. De hecho, así se hizo en 1982 al ser aprobada la LOAPA. Sin embargo, varios de sus artículos serán declarados inconstitucionales. Veremos esta cuestión con más detenimiento en las conclusiones de la investigación.

únicamente especificado que serían la norma institucional básica.¹¹⁷ Tras debate, en el Dictamen del Congreso se volvería a la redacción dada en el Anteproyecto.

En cuanto a lo que debía contener los EA, en el informe ya no aparecieron en un segundo apartado, sino que pasaban a formar parte del primero, siendo la nueva redacción aprobada por mayoría de los miembros de UCD y AP.¹¹⁸ Al apartado que especificaba lo que debían contener los EA (delimitación del territorio, regulación y denominación de las instituciones propias, las competencias asumidas y el procedimiento de reforma del estatuto) se presentaron seis enmiendas, aunque solo se aceptaron, en parte, dos de ellas.¹¹⁹

En la nueva redacción se introdujo la necesidad de que el EA incluyera la denominación de la Comunidad, cuestión prevista en el artículo 128.2 del Anteproyecto y trasladada aquí. Aceptando, en parte, una enmienda de la señora Revilla de UCD que proponía la inclusión de la capital de la CA, se añadió que los EA debían especificar la sede de las instituciones autónomas.

En relación con el procedimiento de reforma del EA, se introdujo la necesidad de que la misma fuese aprobada “por las Cortes Generales mediante ley”. El cambio era consecuencia de haber introducido dos vías de elaboración diferenciadas del EA y decidir que la Constitución no especificaría el proceso de reforma de los estatutos.

En relación con la organización institucional autónoma, la nueva redacción fue aprobada por mayoría de los grupos de UCD y AP, con el voto en contra de los Grupos de

¹¹⁷ **Artículo 139.1**

1. El estatuto de autonomía será la norma institucional básica de las Comunidades autónomas y deberá contener: Informe p. 1598.

¹¹⁸ El texto del anteproyecto, por mayoría de los miembros de los Grupos de Unión de Centro Democrático y Alianza Popular queda modificado, no aceptándose, en consecuencia, por la misma mayoría ninguna de las enmiendas, salvo la enmienda 732 de la señora Revilla López de UCD, que se considera aceptada en el nuevo apartado c) del artículo 139” y la enmienda 736 propuesta por Ortí Bordás, también de UCD, incluida en el apartado b).

Artículo 139:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

b) Las competencias, asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.

e) El procedimiento de reforma del estatuto, que requerirá en todo caso, su aprobación por las Cortes Generales mediante ley. Informe p. 1598.

¹¹⁹ Enmienda nº59 de Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo mixto) ...pp.42-43; enmienda nº59 de Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo mixto) ...pp.42-43; enmienda nº653 de Grupo Parlamentario Vasco...p. 263; enmienda nº736 de José Miguel Ortí Bordás (Unión de Centro Democrático) ...p. 332; enmienda nº732 de María Teresa Revilla López (Unión de Centro Democrático) ...p.330; enmienda nº770 de César Llorens Bargés y cinco más (Unión de Centro Democrático) ...p. 360. **Enmiendas aceptadas en parte:** enmienda nº732 de María Teresa Revilla López (Unión de Centro Democrático) ...p.330 que proponía incluir, en el apartado e) *la determinación de la capital del territorio autónomo con posibilidad de establecer servicios en otras localidades*, ya que consideraba “lógico que en el estatuto de autonomía figure también la sede de sus órganos como personas jurídicas que son.” Justificación enmienda nº732 de María Teresa Revilla López (Unión de Centro Democrático) ...p.330. Enmienda nº736 de José Miguel Ortí Bordás (Unión de Centro Democrático) ...p. 332 que proponía como punto b) *La composición, regulación y denominación de las instituciones autónomas propias.*

la Minoría Catalana y Comunista.¹²⁰ Esta nueva redacción fue trasladada a un nuevo artículo (130 del informe, 152 final), no aceptándose ninguna de las enmiendas presentadas.¹²¹ Si se aceptó, aunque también trasladándolo a otro artículo, la propuesta hecha por UCD de prohibir la federación entre CCAA.¹²²

4.3.3.1 Congreso

Al igual que con el resto del Título, Fraga defendió su voto particular ya que consideraba que el articulado no está suficientemente desarrollado.¹²³

Se repitió lo visto anteriormente, es decir, la decisión de AP, al ver que su pacto con UCD se había roto, de defender absolutamente todos sus votos particulares, ya que como hemos podido comprobar, justamente el artículo al que estaba haciendo referencia fue aprobado por él mismo junto a UCD, habiendo votado en contra Minoría Catalana y los Comunistas.

Argumentaba que se debía detallar más cuales iban a ser los órganos de las CCAA ya que precisamente, otras Constituciones (como la italiana) que era el texto que inspiraba a la ponencia, así como en las constituciones federales, se delimitaba de forma más clara cuales eran los órganos propios de la región, no pudiendo quedar esto en una enorme indeterminación. Aunque será analizado más a fondo posteriormente, cuando analicemos el tema de la organización institucional básica, AP consideraba que los órganos básicos de la región autónoma serían una Asamblea regional, un Consejo de Administración y un presidente.

“La Asamblea ejerce la potestad normativa atribuida a la región, la aprobación de sus Presupuestos y el control del Consejo administrativo, sin perjuicio de los demás que le atribuyan la ley orgánica de autonomías regionales y los respectivos estatutos. El Consejo administrativo ejerce las funciones ejecutiva y administrativa, dentro de las competencias atribuidas a la región. El Presidente del Consejo es el representante del Gobierno en la región; ostenta la alta representación de la región; promulga las normas

¹²⁰ *Ibid.*, p.1597.

¹²¹ Enmienda nº654 de Grupo Parlamentario Vasco...p. 264; enmienda nº738 de Federico Mayor Zaragoza (Unión de Centro Democrático) ...p. 347; enmienda nº705 de Ignacio Gallego Bezares (Grupo Parlamentario Comunista) ... pp.318-319.

¹²² Debe adicionarse un 3 bis que diga: 3 bis. *En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas.* Enmienda nº738 de Federico Mayor Zaragoza (Unión de Centro Democrático) ...p. 347

¹²³ Artículo 9: *Sin perjuicio del uso de denominaciones tradicionales para los mismos y de la especificación de su composición y funciones por los estatutos. Las regiones autonómicas tendrán como órganos básicos una: Asamblea regional, un Consejo de Administración y un Presidente. La Asamblea ejercerá la: potestad normativa atribuida a la región, la aprobación de sus Presupuestos y el control del Consejo administrativo, sin perjuicio de los demás que le atribuyan la ley orgánica de autonomías regionales y los respectivos estatutos. El Consejo administrativo ejerce las funciones ejecutiva y administrativa, dentro de las competencias atribuidas a la región. El Presidente del Consejo es el representante del Gobierno en la región; ostenta la alta representación de la región; promulga las normas regionales, coordina las funciones propiamente regionales y las delegadas por el Estado, respondiendo, en cuanto a estas últimas, del cumplimiento de las directivas e instrucciones del Gobierno nacional.* Voto particular...p.701.

*regionales, coordina las funciones propiamente regionales y las delegadas por el Estado, respondiendo, en cuanto a estas últimas, del cumplimiento de las directivas e instrucciones del Gobierno nacional».*¹²⁴

Esta propuesta era coherente con todo lo defendido hasta el momento, Fraga buscaba delimitar al máximo posible las CCAA, estableciendo todo lo relativo a ellas en la Constitución (dejando un menor ejercicio estatuyente posterior) y, en suma tender todo lo posible al sistema que él llamaba italiano (pocas autonomías potentes). Este voto particular fue rechazado por 16 votos en contra y dos a favor, con 16 abstenciones.¹²⁵

El representante de los socialistas le hizo notar a Fraga que su propuesta difería “del esquema general de una Constitución con autonomías constitucionalmente garantizadas.” A estas alturas del debate, y uno de los puntos esenciales del mismo, ganado por los autonomistas, era que la Carta Magna debía reconocer una verdadera autonomía política, y no una simple descentralización administrativa, que es lo que proponía el diputado aliancista.

Consideraba particularmente desafortunada la mención a un Consejo administrativo, término que más bien se podría relacionar con una empresa privada, pero no era propio de una autonomía política. Con intención provocadora, Peces Barba le advirtió que en la propuesta había “cierta veta separatista, al menos del ordenamiento jurídico”, alegando que

“será plenamente inconsciente del señor Fraga, cuando dice en el número 4 que el Presidente del Consejo promulga las normas regionales, con lo que eso puede suponer de ruptura en uno de los puntos centrales de cualquier teoría del ordenamiento jurídico, que es, junto con la coherencia y con la plenitud, la unidad del ordenamiento jurídico que está, entre otras cosas, basada en que la promulgación de las normas debe producirse por la misma persona que promulga en general las demás normas, con el rango similar.”¹²⁶

A este respecto, López Rodó contestó que

“normas incluso de inferior rango a las regionales, como son las de ámbito puramente municipal, son promulgadas, no por el Jefe del Estado, sino simplemente por el alcalde. De modo que una Ordenanza municipal o un bando de la Alcaldía es promulgado por el alcalde y no es preciso que sea el Jefe del Estado quien lo promulgue. Por consiguiente, con

¹²⁴ Sesión núm.20, Comisión Congreso...p. 3282.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 3265.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 3263.

aplicación analógica de ese principio, una norma de ámbito regional puede ser promulgada por el Presidente de la comunidad autónoma.”¹²⁷

El diputado socialista concluía que la oposición al voto particular de AP se basaba en dos razones principales. En primer lugar, no tener la garantía de estar ante una autonomía política. En segundo lugar, el voto producía además algunos desaciertos técnicos.¹²⁸

López Rodo intervino en un turno a favor de Fraga para defender, de nuevo, el establecimiento de los órganos básicos de las CCAA en la Constitución. El diputado usó entonces una argumentación bastante demagógica, cuestión que le hizo notar posteriormente el representante comunista.

Asimismo, ejemplificando con Cataluña, defendió que en la fase de preautonomía se había sustraído el órgano más básico, más fundamental de todos: la Asamblea, concluyendo que en Cataluña no había más que presidente y consejo ejecutivo; mientras que en los demás regímenes preautonómicos sí que existía la mencionada asamblea. En consecuencia, consideraba que, si los órganos no quedaban especificados en la Constitución, “cabría un Estatuto de autonomía en el cual desapareciera la pieza básica de toda autonomía, que es la Asamblea de la comunidad autónoma.”¹²⁹

Solé Tura consideraba que el voto particular de AP se situaba en una órbita distinta a lo que se estaba discutiendo. En el caso de las comunidades que accediesen por la vía rápida, tanto las atribuciones como los órganos de las CCAA se detallaban, situándose además en un nivel superior al propuesto por AP. Por lo tanto, lo que estaban defendiendo en realidad, tendría que relacionarse más con esta modalidad específica de estatuto, y la voluntad era, evidentemente, rebajar las posibles atribuciones del mismo. En definitiva, consideraba que se estaban “discutiendo dos problemas distintos”, recriminando a los populares que intentasen polemizar en torno a otros artículos.¹³⁰

¹²⁷ *Ibid.*, p. 3265.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 3263.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 3263. El diputado utilizaba, convenientemente, el caso de la Generalitat que fue, hasta el Estatuto de 1979, un caso único en España de restablecimiento de la institucionalidad republicana. En ese sentido se restableció la Generalitat como ejecutivo, sin Parlament o asamblea. Sin embargo, en los demás casos, como en el de la preautonomía vasca, tampoco existía una asamblea, aunque fuera denominada así. Se trataba de una reunión de parlamentarios (diputados y senadores) electos en 1977 por esas provincias (y por lo tanto no era una asamblea, ni funcionaban como tal, no teniendo siquiera la capacidad de controlar al “gobierno”). Recordemos el Real Decreto 1/1978 de 4 de enero por el que se crea el CGV y que establecía dos instituciones: el Consejo Pleno y el Consejo de Gobierno. El Pleno estaba formado por representantes de las juntas y de la Diputación Foral de Navarra, el de Gobierno fue el formado con los representantes de los partidos de los partidos. En definitiva, en este caso asamblea como tal tampoco había, sino que, en este caso, se aprovechó la recién restablecida foralidad para darle ese toque de institucionalidad. Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, BOE, núm. 5, de 6 de enero de 1978, pp. 326 a 327. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-304>). A este respecto, Solé Tura respondió al diputado que “puestos a indicar las cosas que faltan cabría decir las todas o no decir ninguna” ya que tampoco había “un Tribunal de Justicia” y nada decía de ello el voto particular. Sesión núm.20, Comisión Congreso...p. 3264.

¹³⁰ Sesión núm.20, Comisión Congreso...p. 3264.

Todas las demás enmiendas se entendieron desistidas o retiradas, por lo que se pasó a las enmiendas *in voce*.

Se discutió entonces la enmienda *in voce* del Grupo Socialistas de Cataluña, defendida por Martín Toval y que acabará siendo la única aceptada. El objetivo de la enmienda presentada era triple.

En primer lugar, se trataba de una mejora de carácter técnico que buscaba especificar claramente que la reforma del Estatuto debía requerir la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El diputado consideraba que el redactado no dejaba claro si esta aprobación por parte de las Cortes hacía referencia al procedimiento de reforma o a la reforma misma del EA.¹³¹

En segundo lugar, planteaba volver a integrar al Estatuto dentro del conjunto del ordenamiento jurídico, siendo reconocido y amparado por el Estado. Proponía entonces volver a la redacción del anteproyecto, con dos matizaciones. La primera era adaptar la terminología del mismo, sustituyendo Territorios autónomos por la fórmula aceptada en el Informe de Comunidades Autónomas. La segunda matización sería eliminar la calificación de español tras Estado ya que teniendo en cuenta que era la Carta Magna de España, esa referencia era innecesaria.

En tercer lugar, y la propuesta más relevante de esta enmienda, buscaba, en el apartado que especificase que el EA incluiría las competencias asumidas, añadir que las mismas serían asumidas “dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.” El sentido de esta inclusión sería posibilitar “la concreción procedimental del traspaso de servicios correspondientes a las competencias asumidas.” Se buscaba garantizar así el derecho a la autonomía reconocido en el artículo segundo y evitar que no se siguiera el procedimiento adecuado para el traspaso de competencias.

En este sentido se quería evitar errores históricos, como el ocurrido en Cataluña durante la II República, que, teniendo reconocidas competencias, explicitadas tanto en su Estatuto como en la Constitución, hubo una aplicación deficiente del traspaso de servicios necesarios para ejercer las mencionadas competencias.¹³²

Esta enmienda fue aprobada por amplia mayoría, con 31 votos a favor y ninguno en contra, con dos abstenciones.¹³³

El artículo quedó entonces así redactado, no variando posteriormente, por lo que sería la redacción definitiva del artículo que en la Constitución figurará como artículo 147.

¹³¹ En efecto, tal y como estaba redactado (*El procedimiento de reforma de estatuto, que requerirá, en todo caso, su aprobación por las Cortes Generales mediante ley*) parecía poder entenderse que lo que requeriría la aprobación de las Cortes era simplemente el procedimiento de reforma, y no la reforma en sí del EA.

¹³² Sesión núm.20, Comisión Congreso...pp. 3285-3286.

¹³³ *Ibid.*, p.3286.

Artículo 140.

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los estatutos de autonomía deberán contener

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

3. La reforma del estatuto se ajustará al procedimiento establecido en el mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

En el Pleno del Congreso reaparecería la crítica de Gómez de las Roces, ya mencionada en el debate sobre la iniciativa autonómica y relativa a la, según él, la poca garantía constitucional de solidaridad entre territorios. En este sentido presentó y defendió una enmienda en la que proponía incluir un apartado que especificase que los estatutos no podrían contener normas que vulnerasen el principio de igualdad ni quebrasen la solidaridad interregional, considerando que, aunque ambos conceptos se citaban en la Constitución, estaban vagamente definidos y no asegurados.¹³⁴

Matizaba que no buscaba uniformismo, porque la diversidad era la clave del movimiento autonómico, pero debía asegurarse la igualdad constitucional. Consideraba que en el plano político se distinguían dos tendencias según la situación económica. En los momentos de ascensión económica, la solidaridad era fácil. Sin embargo, en los momentos de depresión nacional, al no estar garantizada esta solidaridad lo que habría no sería regionalización, sino dispersión. Por lo tanto, se debería buscar la fórmula que permitiese regionalizar España “consolidando así su unidad y borrando la idea de que esa unidad sólo sea posible a través de un régimen centralista.”

En este sentido y como ya había argumentado anteriormente, el diputado consideraba que se estaba constitucionalizando una desigualdad entre regiones, entendiéndolo que

“hay privilegios para algunos -y los hay cuando existen disposiciones privativas, *leges privatas* (...). La Constitución no puede amparar

¹³⁴ Enmienda nº60 de Hipólito Gómez de las Roces al artículo 132.2 (nuevo)...p.161.

tratamientos privilegiados que representen de derecho una grave desigualdad territorial, una vulneración de aquella solidaridad o, en fin, un favorecimiento económico al que no puedan acceder otras regiones. No es legítimo mantener fuera alguno sin propiciar, aunque sea tácitamente, la competencia desigual, la insolidaridad o el privilegiado injusto.”¹³⁵

Estaba obviamente haciendo alusión directa al reconocimiento de los derechos históricos, así como al régimen fiscal diferenciado del País Vasco y Navarra, asunto que veremos más adelante en profundidad. La enmienda fue ampliamente rechazada, con 256 votos en contra, 3 abstenciones y 23 votos a favor.

Peces Barba, en nombre del Grupo Socialista criticó duramente a Gómez de las Rocas, repitiendo esa tendencia en el debate de responder, o bien UCD o bien PSOE, a quien se opusiera al modelo, haciendo una férrea defensa a lo que se había acordado en Comisión. Asimismo, tildó la enmienda de “inútil” ya que pretendía decir, y, de hecho, de peor forma, lo que ya estaba dicho en la Constitución.

Le criticó duramente alegando que, aunque la opinión del diputado era legítima, lo que estaba planteando figuraba en el dictamen aprobado por la Comisión. Argumentó entonces que la solidaridad estaba reconocida en varios puntos, y aunque no quería hacer perder “más tiempo con una enmienda inútil” a los demás diputados, pasó a enumerar varios artículos para dejar constancia de que lo que se pretendía introducir, ya estaba previsto.¹³⁶

En el mismo sentido intervino posteriormente el diputado Perfecto Yebra, de UCD. Argumentó que el Título VIII suponía una reestructuración política del Estado, y evidentemente, la misma no podía tener ni éxito inmediato ni futuro a largo plazo si no se ejecutaba o planteaba el tema de la solidaridad. Se habían debatido “diversas fórmulas o terminologías para realizar este principio, desde hablar de formas de cooperación, de conexión, de armonización, de coordinación, de compromiso, etc.”, y finalmente se había elegido el término de solidaridad. Aunque el texto no hubiera definido directamente este término, era evidente que sus objetivos no podían ser otros que

¹³⁵ Sesión núm.41, Pleno Congreso...pp.4412-4414.

¹³⁶“Lo que hemos aprobado, no sé si con su voto a favor, en el artículo 132 «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2. ° de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular». Apartado 2: «Las diferencias en los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». Recordar, también, lo que dice el artículo 133 ya aprobado, no sé si con el voto del señor Gómez de las Rocas, donde se establece que: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado». E impidiendo en el apartado 2 que las autoridades puedan adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libre circulación de las personas o de las cosas a través del territorio español. Y de lo que dice el dictamen en el artículo 150, que todavía no hemos aprobado, pero en el que también se establece el principio de solidaridad entre todos los españoles.” Sesión núm.41, *Ibid.*, pp.4414-4415.

“ir a un equilibrio económico y social de regiones, a un desarrollo regional armónico; a una nivelación del estándar de vida interregional, y, por último, a una economía especial solidaria, aparte de otros efectos de carácter político, social o cultural.”

Finalmente, explicaba el origen de esa formulación, presente en los artículos enumerados por Peces-Barba, que provenía del derecho comparado, específicamente de la Ley Fundamental de Bonn, de la Constitución Italiana y de la Constitución de la II República.¹³⁷

El artículo fue finalmente aprobado, sin cambios respecto a la Comisión, por 261 votos a favor, uno en contra y 15 abstenciones.¹³⁸

4.3.3.2 *Senado*

En el Senado de la Comisión aparecieron numerosos rechazos al artículo aprobado por amplio consenso en la Comisión, y se reflejó cómo la tensión entre UCD y PSOE crecía. En efecto, la enmienda del PSOE en relación al traspaso de competencias no había tenido oposición, y, sin embargo, en este momento, UCD, de la mano de Ballarín, presentó la enmienda 937 relativa a este traspaso, proponiendo suprimir lo añadido por los socialistas en la Comisión.¹³⁹

Argumentaba una razón de lógica jurídica, y es que el traspaso de competencias exigía la intervención de la CA y del Estado e interpretaba que el añadido propuesto dejaba únicamente en manos de la Comunidad autónoma el derecho a fijar esas bases del traspaso. Consideraba que las bases para el mencionado traspaso debían responder a un proceso de negociación con el Estado y la Administración central que operarían, según cada competencia, por lo que, siendo tan contingente, no se deberían enumerar en la Constitución dichas bases.¹⁴⁰

Esta intervención es el fiel reflejo de la disputa en el senado entre UCD y PSOE ya que ni del añadido propuesto por estos últimos se infería que las bases fueran fijadas únicamente por la CA, ni se exigía que fueran detalladas en la Carta Magna. El añadido suponía que las bases se fijarían en el EA que, justamente y tal como quedaba redactado en el articulado analizado anteriormente, cual fuera el proceso de elaboración

¹³⁷ El diputado argumentaba: “en la Ley Fundamental de Bonn el artículo 33 correspondería a nuestro artículo 133, y en la ley italiana vendría a ser el artículo 120, en sus apartados 2 y 3; el artículo 149 correspondería al 37 de la Ley Fundamental de Bonn, y en la italiana a los artículos 126 y 127. Incluso la ley constitucional de II República española tenía un artículo, el 17, donde se recogían aspectos parciales de este tema de la solidaridad”. *Ibid.*, pp.4415-4416.

¹³⁸ *Ibid.*, p.4415.

¹³⁹ Enmienda nº937 de Alberto Ballarín Marcial (Unión de Centro Democrático) al artículo 140.2 del texto del Proyecto...p.3061.

¹⁴⁰ Sesión núm. 15, Comisión Senado...pp. 2568-2569.

del EA, exigía el paso por las Cortes, siendo, por tanto, imposible, que las bases las fijase unilateralmente la CA.

Otra muestra de la disparidad dentro del partido UCD y que evidenciaba esa voluntad de acotar el contenido autonómico de la Constitución denunciado por socialistas, fue la enmienda de José Antonio Noguera de Roig que proponía la eliminación de la frase “que mejor corresponda a su identidad histórica”, referida a la denominación de la Comunidad Autónoma.¹⁴¹ Consideraba este concepto poco claro, además de ser forzada la alusión a la identidad histórica. Estimaba que se debía dejar “libertad a las Comunidades Autónomas para que en sus respectivos estatutos fijen la denominación que mayor acogida o respaldo tenga entre los habitantes del territorio.”¹⁴² Esta referencia llevaba en el articulado desde el primer texto aprobado por la ponencia, siendo mantenido durante todo el iter consiguiente, sin haberse presentado ninguna oposición hasta este momento. La enmienda fue finalmente rechazada por 15 votos en contra y 10 abstenciones.¹⁴³

Otro de los temas que se discutió en el Senado, y que no había sido antes reflejado en el debate, fue el de la cuestión provincial. Se alzaron varias voces que se opusieron a que el EA estableciera obligatoriamente la sede de las instituciones autonómicas ya que consideraban que iba a crear problemas entre provincias, cuestión que quedó materializada en una enmienda (posteriormente rechazada) de AP y apoyada por Sánchez Agesta y González Seara.¹⁴⁴

El representante de AP, Iglesias Corral proponía suprimir directamente la alusión a la sede “por innecesaria y no oportuna”, buscando que la denominación de la misma no fuera un requisito obligatorio, lo que ayudaría “a la flexibilidad y al buen orden.” Manifestaba que fijar en los EA la sede significaba que la misma solo pudiera ser modificada “por el procedimiento de reforma, que requeriría la aprobación de las Cortes Generales, mediante ley orgánica, y sólo transcurrido el período de cinco años, lo que impediría, además, cambios de sedes coyunturales.”¹⁴⁵

Sánchez Agesta senador por designación real, coincidía con la propuesta y argumentación de Iglesias Corral, considerando que la referencia a la sede las instituciones generaría un problema muy grande en ciertas regiones, que podía llegar hasta a condicionar la aprobación del Estatuto.¹⁴⁶ De la misma forma se expresaba González Seara, indicando que esta alusión presentaría problemas, y que, si en estos momentos el acuerdo en el seno de alguna Comunidad no era fácil, eliminando la obligatoriedad de la mención a la sede,

¹⁴¹ Enmienda nº936 de José Antonio Noguera de Roig (Unión de Centro Democrático) al artículo 140 a) del texto del Proyecto...pp.3060-3061.

¹⁴² Sesión núm. 15, Comisión Senado...pp.2566-2567.

¹⁴³ *Ibid.*, p.2571.

¹⁴⁴ Enmienda nº224 de Manuel Iglesias Corral (Grupo Mixto) al artículo 140 c) del texto del Proyecto...p.2579.

¹⁴⁵ Sesión núm. 15, Comisión Senado...p. 2568.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 2570.

estas dificultades podían “ser corregidas mediante una negociación posterior, una vez establecidos los Estatutos.”¹⁴⁷

Al igual que en los debates del articulado anteriormente analizado, varios senadores buscaron incluir un mapa regional no solo en la Constitución, sino también en los EA, proponiendo que apareciesen las divisiones del territorio dentro de los mismos.¹⁴⁸

Zarazaga Burillo (Agrupación Independiente) propuso especificar, dentro de la delimitación del territorio autonómico, “cuáles serán sus divisiones y si subsistirán o no las provincias que, en su caso, la compongan”. Añadía también que los Estatutos podrían reconocer “con carácter general o excepcional la agrupación de municipios en comarcas.” Con esta enmienda se pretendía dejar claro que las provincias no podían quedar modificadas por los Estatutos, así como hacer referencia expresa a las comarcas.¹⁴⁹

El mismo sentido tenía la enmienda presentada por la Agrupación Independiente y defendida por Ollero Gómez, que proponía que se sustituyera directamente en el articulado la expresión *la delimitación de su territorio* por *las provincias que formen su territorio*.¹⁵⁰ La argumentación se basaba en la coherencia que debía establecerse, según el senador, con el articulado referido a la iniciativa autonómica que hacía alusión a las provincias, así como por razones políticas, entendiéndose que se debía mantener el criterio de que las CCAA fueran agrupaciones de provincias.¹⁵¹ Ambas enmiendas fueron rechazadas.

Otro asunto que si había salido a colación en el debate en el Congreso y se repitió en el Senado fue el tema de la solidaridad. En la segunda parte de la enmienda presentada por Zarazaga, del Grupo Mixto, se reclamaba, de nuevo, la especificación constitucional de que los EA no podrían contener normas que vulnerasen el principio de igualdad, que quebrantasen la solidaridad territorial o que dispensasen un tratamiento económico al que no pudieran acceder otras regiones.¹⁵² Aunque estas exigencias pudieran ser deducidas (no sin cierta dificultad, matizaba Zarazaga en la defensa de la enmienda) de otros preceptos constitucionales, era necesaria esta inclusión explícita.¹⁵³

La última propuesta de modificación de este artículo fue defendida por Alfonso Moreno (Izquierda Democrática), quien proponía precisar y detallar tanto el procedimiento como las instancias competentes para la reforma de los Estatutos. Su enmienda contenía, además, la constitucionalización de un mecanismo para impedir que las Cortes Generales

¹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 2570-2571.

¹⁴⁸ Enmienda nº280 de Isaías Zarazaga Burillo (Grupo mixto) al artículo 140 b) del texto del proyecto...p.2787; enmienda nº281 de Isaías Zarazaga Burillo (Grupo mixto) al artículo 140 e (nuevo) del texto del proyecto...p.2787 y enmienda nº631 de Agrupación independiente al artículo 140 b) del texto del proyecto...p. 2933.

¹⁴⁹ Sesión núm. 15, Comisión Senado...p. 2567.

¹⁵⁰ Enmienda nº631 de Agrupación independiente al artículo 140 b) del texto del proyecto...p. 2933.

¹⁵¹ Sesión núm. 15, Comisión Senado...p. 2568.

¹⁵² Enmienda nº281 de Isaías Zarazaga Burillo (Grupo mixto) al artículo 140 e (nuevo) del texto del proyecto...p.2787

¹⁵³ Sesión núm. 15, Comisión Senado...p. 2567.

aprobaran la reforma de un Estatuto de manera unilateral.¹⁵⁴ La propuesta, igual que todas las anteriores, no tuvo ningún eco y la enmienda fue rechazada por amplia mayoría, con 19 votos en contra, dos a favor y cuatro abstenciones.¹⁵⁵

Finalmente, en la votación final del artículo, como al apartado 1 del artículo 140 no hubo enmiendas quedó aprobado por asentimiento. El apartado segundo fue aprobado por 22 votos a favor, con tres abstenciones. El apartado 3 fue aprobado el apartado 3 por 23 votos a favor, con dos abstenciones.¹⁵⁶

En el pleno del Senado no se presentaron más enmiendas, solo se mantuvo el voto particular emitido por Zarazaga y que fue rechazado por 131 votos en contra y 14 a favor, con 28 abstenciones. El artículo fue finalmente aprobado, sin ningún cambio respecto a la redacción dada por el Congreso, por 169 votos a favor y uno en contra, con cuatro, abstenciones.¹⁵⁷

La Constitución Republicana definió los Estatutos de Autonomía como la ley básica de la organización político-administrativa de la Región Autónoma, siendo más precisa la definición actual como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.¹⁵⁸

De esta forma, el Estatuto de Autonomía aparece en la cúspide del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma. Se trata de una Ley Orgánica que, para determinados territorios, será de un nivel superior al tener que ser refrendada para su aprobación. No obstante, ni es una norma de rango constitucional,

“ni emana de un poder *constituyente* semejante a las Constituciones de los *Estados* en un sistema confederal: el fundamento del Estatuto se encuentra en la propia Constitución, en el derecho a la autonomía que ésta reconoce (art.2), y por eso su finalidad no es otra que la de crear y articular orgánicamente una Comunidad Autónoma *dentro de los*

¹⁵⁴ Enmienda nº700 de Alfonso Moreno Acevedo (Progresistas y Socialistas Independientes) al artículo 140 bis del texto del proyecto...p. 2967.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.2572.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p.2572.

¹⁵⁷ Sesión núm. 39, Pleno del Senado...p.3247.

Artículo 145 1. *Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*

2. *Los estatutos de autonomía deberán contener:*

a) *La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.*

b) *La delimitación de su territorio.*

c) *La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.*

d) *Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

3. *La reforma del estatuto se ajustará al procedimiento establecido en el mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.*

¹⁵⁸ Artículo 11 de la Constitución de 1931. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf)

*términos de la presente Constitución (art147, apartado 1) y de la organización territorial de un Estado único (art.137).”*¹⁵⁹

En relación con el contenido de estas normas básicas, la Constitución numera cuatro preceptos básicos: denominación de la CA, delimitación del territorio, denominación, organización y sede de las instituciones autónomas y competencias propias, así como la inclusión del procedimiento de reforma.

Las Comunidades Autónomas pueden optar a la denominación que *mejor corresponda a su identidad histórica*, siendo este un concepto jurídico indeterminado (indeterminación que hemos visto repetido varias veces durante esta investigación). En este caso la denominación de las CCAA no ha supuesto problema alguno, hasta la reforma del Estatuto Catalán en 2006. No obstante, el conflicto era más político que jurídico ya que, a pesar de que en el preámbulo de dicha ley se hiciera alusión a la definición por parte del Parlamento de Cataluña de este territorio como nación, en el articulado se definía como nacionalidad.¹⁶⁰

La creación de cualquier ente territorial implica de manera inherente delimitar su territorio, lo que han hecho todos los Estatutos de Autonomía.

“Las formulaciones muestran numerosas diferencias, pero en la gran mayoría de los casos tienen carácter semántico y, por ello, irrelevante en la práctica. Otras diferencias ya sustantivas obedecen a peculiaridades geográficas (*territorios insulares e islas*) o administrativas históricas (*Territorios Históricos, comarcas, Merindades*). El criterio más común, seguido en casi todos los Estatutos, consiste en conferir la delimitación territorial a las dos entidades administrativas menores preexistentes; esto es, a los *municipios*, integrados a su vez en la o las *provincias*.”¹⁶¹

En relación con las instituciones propias, en el caso de las CCAA de vía rápida no hay duda, las mismas son las estipuladas en el artículo 152.2, es decir una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno, un presidente y un Tribunal Superior de Justicia.

No obstante, en el caso de las CCAA de vía lenta no hay más referencias que el término instituciones, aunque se sobreentiende que debieran ser las propias del autogobierno. La principal duda que se planteaba era si la organización prevista para las CCAA de vía rápida podía ser aplicable también para las de vía lenta. No había duda sobre el órgano de gobierno, ya que es obvio que todas las Comunidades debían tener uno para ejercer sus competencias, la duda era en torno el órgano legislativo y a sus facultades normativas

¹⁵⁹ José María MARTIN OVIEDO: “Artículo147. Estatutos de Autonomía, su contenido y reforma”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.123-144, esp. p.130.

¹⁶⁰ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE, núm. 172, de 20/07/2006. Recuperado de internet (<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>).

¹⁶¹ José María MARTIN OVIEDO: “Artículo147...p.135.

estrictamente legislativas. Recordemos que esta capacidad es la que diferencia sustancialmente una descentralización meramente administrativa de una política.

En el articulado nada impedía que las CCAA de vía lenta se acogieran a la organización institucional básica prevista en el artículo 152, diluyéndose cualquier duda que pudiera haber al respecto en cuanto accedieron a la autonomía las primeras CCAA por la vía ordinaria y que instituyeron una Asamblea con capacidades legislativas (Asturias y Cantabria). Sobre la denominación dada a estas instituciones, aunque el 152.1 marque “Asamblea Legislativa” y “Consejo de Gobierno”, no todos los Estatutos las denominaron así.

Finalmente, el EA debe incluir las competencias asumidas *dentro del marco establecido en la Constitución*, lo que nos remite tanto al artículo 149 que estipula las competencias exclusivas del Estado y 148, que determina las competencias que podrán ser asumidas por las CCAA. Sin embargo, las CCAA podrán asumir todas las competencias no atribuidas al Estado en la Carta Magna (las de vía rápida inmediatamente, las demás al de cinco años), además de que propio Estado podrá transferirles también competencias.

En relación con la reforma de los EA, la Constitución solo marca, para las CCAA de vía lenta, que deberá ser aprobado por las Cortes como ley Orgánica, siendo los propios Estatutos quienes regulen el procedimiento. Para las CCAA de vía rápida, el artículo 152.2 incluye la necesidad de un referéndum.

4.4 Fase de instauración autonómica

En tercer lugar, investigamos la fase de instauración de la autonomía donde se define la estructura orgánica de los territorios autónomos a través de la dotación de competencias.

En relación con la organización institucional básica, en un principio sería para todas las CCAA, pero con la introducción de diferentes modelos en el informe de la ponencia, se mantuvo solo como la organización de las autonomías que accedieran por la vía rápida, aunque nada impedía que las autonomías de vía lenta pudiesen tener también esta organización.

Asimismo, veremos cómo evoluciona la discusión sobre las competencias, que finalmente serían de cuatro tipos: competencias únicas del Estado (tanto de legislación como de ejecución), compartidas (legislación del Estado y ejecución por las CCAA), únicas de las CCAA (tanto en su legislación como ejecución) y finalmente las delegadas y transferidas (competencias explícitamente reconocidas al Estado pero que se pueden pasar por medio de una ley). Es en esta capacidad legislativa donde se va a materializar el derecho a la autonomía.

4.4.1 La organización institucional básica de las CCAA de vía rápida (artículo 152)

La organización institucional básica de las CCAA en la Constitución figura en el artículo 152. Como ya hemos visto, al establecer un doble modelo de CCAA, se estableció también que esta organización era específica para las CCAA de vía rápida, marcando así los límites de la misma, dejando, en virtud del principio dispositivo, a las demás poder decidir asumir más o menos autonomía. Esta organización se basará en una asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con un presidente y un Tribunal Superior de Justicia.

En la reunión del 15 de noviembre de la ponencia, aprobó los trámites para la elaboración del EA, así como su contenido. En ese momento, se aprobó, como hemos visto anteriormente un tercer apartado en el artículo 139 de la ponencia, que establecía que la organización institucional básica se basaría en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente.¹

La ponencia pasó entonces a aprobar los contenidos de esta organización institucional autonómica que se encontraban diseminada en varios artículos, cada uno de ellos dedicado a una parte de esta organización institucional.

¹ **Artículo 139. 3**

3. Sin perjuicio del uso de las denominaciones que mejor se correspondan a la identidad histórica de cada territorio, y de la especificación de su composición y funciones por los Estatutos, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente.
Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.326.

Se aprobó entonces, en primer lugar, un artículo compuesto por cuatro apartados que establecía los preceptos relacionados con la asamblea.² El primer apartado estipulaba que la Asamblea ejercería potestad normativa, la aprobación de los Presupuestos y el Control del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las demás facultades que le atribuyesen los respectivos Estatutos y las Leyes.

El segundo apartado establecía que la Asamblea sería elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que, en todo caso, respetará los principios establecidos en la Ley Electoral general. Alianza Popular emitió un voto particular a este apartado en relación con la referencia a la representación proporcional.³

El tercer apartado concretaba que todas las normas y acuerdo de la Asamblea deberían respetar los compromisos internacionales del Estado, pero se incorporaba al texto “sin perjuicio de que su contenido pueda trasladarse a otro lugar en segunda lectura.”⁴

El cuarto apartado decretaba que la promulgación de las normas aprobadas por la Asamblea de cada Territorio Autónomo, se haría en nombre del Rey, emitiendo un voto particular los representantes de Minoría Catalana y del Partido Comunista en cuanto al empleo de la palabra normas.⁵

El siguiente artículo aprobado, con cuatro apartados también definía el poder ejecutivo de la organización institucional.⁶

² Artículo 140

1. La Asamblea ejercerá la potestad normativa, la aprobación de los Presupuestos y el Control del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las demás facultades que le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes.

2. La Asamblea será elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que, en todo caso, respetará los principios establecidos en la Ley Electoral general.

3. Todas las normas y acuerdos de la Asamblea deberán respetar los compromisos internacionales del Estado.

4. La promulgación de las normas aprobadas por la Asamblea de cada Territorio Autónomo, se hará en nombre del Rey. Ibid., p.326.

³ Ibid., p. 323.

⁴ Ibid., p. 323.

⁵ Ibid., p. 323.

⁶ Artículo 141

1. El Consejo de Gobierno ejerce las funciones ejecutiva y administrativa derivadas de las competencias del Territorio Autónomo, así como la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias y las delegadas.

2. En el ejercicio de sus competencias los órganos de los Territorios Autónomos gozarán de las potestades y privilegios propias de la Administración pública en general.

3. El Presidente y los Consejeros del (Territorio Autónomo) serán políticamente responsables ante la Asamblea en la forma y modalidades que se establezcan por los respectivos Estatutos.

4. Tanto a los Consejeros como al Presidente les será exigida la responsabilidad civil y penal, conforme a los criterios establecidos en la Constitución para el Gobierno del Estado. Ibid., p. 327.

Se consensuó, en el primer apartado, que el Consejo de Gobierno ejercería las funciones ejecutiva y administrativa derivadas de las competencias del Territorio Autónomo, así como la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias y las delegadas.

En el segundo apartado se matizó que, en el ejercicio de sus competencias, los órganos de los Territorios Autónomos gozarían de las potestades y privilegios propios de la Administración pública en general.

El tercer apartado, referente a la responsabilidad del presidente y los consejeros se estableció que estos serían políticamente responsables ante la Asamblea en la forma y modalidades establecidos por los respectivos estatutos.

Relacionado con la responsabilidad civil y pena de presidente y consejeros, se estableció que a ambos les sería exigida la responsabilidad civil y penal, conforme a los criterios establecidos en la Constitución para el Gobierno del Estado.⁷

Sobre la base de un artículo presentado por Minoría Catalana y con las modificaciones introducidas por los miembros de la ponencia, se aprobó el artículo 142.⁸ En el primer apartado se estableció que la dirección del Gobierno de cada Territorio Autónomo correspondería a un Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el rey. En el segundo apartado se concretó que presidente ostentaría ostenta la suprema representación del Territorio, así como la del Estado en aquél.⁹

En el Anteproyecto quedaron también diseminados en cinco artículos los elementos de la organización institucional básica, habiendo ligeros cambios, aunque no sustanciales.

El artículo que establecía cuál era la organización institucional básica cambió simplemente el orden de la redacción, pero se mantuvo lo previsto en el borrador inicial.¹⁰

En relación con la Asamblea, además de variar la redacción, se añadió, en su primer apartado, que ejercería el control del Gobierno y que las normas emanadas de ella se denominarían leyes territoriales. En el segundo apartado se especificó que el sistema de representación para elegir la asamblea debía asegurar la representación de las diversas zonas del territorio. En el tercer apartado se concretó que las normas y acuerdos de la Asamblea no solo debían respetar los compromisos internacionales del Estado, sino

⁷ *Ibid.*, p. 324.

⁸ *Ibid.*, p. 324.

⁹ **Artículo 142**

1. La dirección del Gobierno de cada (Territorio Autónomo) corresponde a un Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey.

2. El Presidente ostenta la suprema representación del (Territorio), así como la del Estado en aquél.

Ibid., p. 327.

¹⁰ **Artículo 132**

3. La organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente, que podrán adoptar las denominaciones que mejor se correspondan con la identidad histórica de cada territorio. Los Estatutos especificarán su composición y funciones.

Anteproyecto...p.692.

también la Constitución y el Estatuto. El último apartado, respecto a la promulgación de las leyes territoriales cambió solo en su redacción.¹¹

No obstante, en el artículo 143 del mencionado anteproyecto se detalló el proceso de aprobación y promulgación de los textos aprobados por la Asamblea, incluyendo un veto suspensivo por parte del Gobierno. Se estipuló que dichos textos debían ser inmediatamente comunicados al Gobierno, que, en el plazo de un mes podría solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos de los extremos del mismo. En este caso, para ser aprobado el proyecto como ley territorial debía contar con la mayoría absoluta de la Cámara. Las leyes territoriales no podían ser promulgadas antes de este plazo previsto, a no ser que el Gobierno diese su consentimiento expreso. Asimismo, este plazo también podría ser reducido en una tercera parte si el proyecto hubiera sido declarado urgente por la Asamblea del Territorio Autónomo.¹²

En relación con el ejecutivo, se separó lo redactado por la ponencia en dos artículos, presentando ligeras variaciones de redacción, pero con el mismo contenido. Cabe mencionar que, respecto al ejercicio de sus competencias, en el borrador inicial se estipulaba que los territorios autónomos gozarían de las potestades y *privilegios* propios de la Administración, cambiando en el anteproyecto la palabra *privilegios* por

¹¹ **Artículo 133**

1. A la Asamblea corresponde la potestad normativa, la aprobación de los presupuestos y el control del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las demás facultades que le atribuyan los respectivos estatutos y las leyes. Las normas emanadas de la Asamblea se denominarán leyes territoriales.

2. La Asamblea será elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

3. Todas las normas y acuerdos de la Asamblea deberán respetar la Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales del Estado.

4. El Presidente del Territorio Autónomo, en nombre del Rey, promulga las leyes territoriales aprobadas por la Asamblea legislativa.

Ibid., p.692.

¹² **Artículo 143** *1. Los textos aprobados por la Asamblea del Territorio Autónomo serán inmediatamente comunicados por el Presidente de éste al Gobierno. Este, en el plazo de un mes, podrá solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos de los extremos del mismo. En este caso, el texto, para ser aprobado como ley territorial, requerirá la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.*

2. La ley territorial no puede ser promulgada antes de haber transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior, salvo que el Gobierno comunicare al Presidente del Territorio Autónomo su consentimiento expreso.

3. El plazo antes indicado puede reducirse en una tercera parte, cuando el proyecto en cuestión hubiera sido declarado urgente por la Asamblea del Territorio Autónomo.

Ibid., p.694-695.

prerrogativas.¹³ La redacción de los apartados relacionados con la responsabilidad del Presidente y los Consejeros se mantuvo igual, aunque se trasladó a un nuevo artículo.¹⁴

En este Anteproyecto presentado por la ponencia quedaría entonces plasmado un único tipo de modelo de régimen autonómico, donde el derecho a la autonomía se definía como una forma de descentralización, aunque con tintes políticos. En efecto, en este anteproyecto podemos decir que el Estado preexiste, tiene determinadas competencias y las delega. Gracias al principio dispositivo, las regiones que quisieran podían ser autónomas (esto estaba ideado para dos o tres territorios, es decir Galicia, País Vasco y Cataluña) y en consecuencia tener competencias propias. Esto daría un sentido más de autonomía política ya que disponer de estas competencias propias significa tener una estructura orgánica similar a la del Estado (Asamblea legislativa y Gobierno políticamente responsable ante aquella).

Asimismo, se definía también qué debían contener los Estatutos de Autonomía, pero sin especificar un listado de competencias como finalmente si hará la Constitución. Lo más destacable de este momento, y que cambiará con los siguientes proyectos, es que las CCAA no tienen de por sí competencias, sino que son del Estado y las delega. Como veremos, todo esto cambia al atribuir competencias expresas a las CCAA, así como la irrupción del artículo 150.2 que permite al Estado no solo delegar competencias sino también transferirlas, abriendo el techo competencial autonómico a competencias que por su naturaleza eran del Estado. Es importante recalcar también que la delegación entraña la posibilidad de su recuperación, mientras que la transferencia es permanente.

En el informe del 17 abril, el artículo 132.3 se presentaron cuatro enmiendas, de las cuales sólo fue aceptada la propuesta de Ortí Bordas (UCD) de prohibir la federación entre CCAA, antes analizada, aunque se trasladó al artículo 137 del informe, 145 final.¹⁵

¹³ **Artículo 134**

1. *El Consejo de Gobierno ejerce las funciones ejecutivas y administrativas derivadas de la competencia del Territorio Autónomo, así como la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias y las delegadas.*

2. *En el ejercicio de sus competencias los órganos de los Territorios Autónomos gozarán de las potestades y prerrogativas propias de la Administración pública.*

Artículo 135

1. *La dirección del Consejo de Gobierno de cada Territorio Autónomo corresponde a un Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey.*

2. *El Presidente ostenta la suprema representación del Territorio, así como la representación ordinaria del Estado en aquél.*

Ibid., p.692.

¹⁴ **Artículo 136**

1. *El Presidente y los Consejeros del Territorio Autónomo serán políticamente responsables ante la Asamblea en la forma y modo que se establezca por los respectivos Estatutos.*

2. *La responsabilidad civil y penal del Presidente y Consejeros será exigible conforme a los criterios establecidos en la Constitución para el Gobierno del Estado.*

Ibid., p.692.

¹⁵ Enmienda nº654 del Grupo Parlamentario Vasco...p. 382; enmienda nº705 de Ignacio Gallego Bezares (Grupo Parlamentario Comunista) ...p. 437; enmienda nº763 de Miguel Durán Pasto y tres más (UCD)...p.475. **Enmienda aceptada:** Debe adicionarse un 3 bis que diga: *3 bis. En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas*, enmienda nº736 de José Miguel Ortí Bordas (UCD)...p. 462

En relación con los artículos 133, 134, 135 y 136 y “como consecuencia de un nuevo enfoque dado a esta materia” la ponencia decidió no mantener el texto del Anteproyecto “por mayoría de los Grupos de Unión de Centro Democrático y Alianza Popular, con el voto en contra de los Grupos Minoría Catalana y Comunista.”¹⁶ En este sentido se rechazaron todas las enmiendas salvo tres que fueron, en parte, aceptadas por la mayoría mecánica indicada.¹⁷

La única unanimidad existente en el cambio de este articulado fue en relación con el apartado segundo del artículo 134, que fue aceptado por unanimidad y se incluyó como último apartado del artículo 139 del Informe.¹⁸

Este nuevo enfoque consistió en la redacción de la Disposición Adicional nueva que contenía todo lo referente a las CCAA de vía rápida, delimitándose, en el séptimo apartado, la organización institucional básica de aquellos territorios que accediesen por la vía agravada.¹⁹ Se simplificaron los anteriores artículos manteniéndose en lo básico la organización anteriormente prevista.

Respecto a la asamblea legislativa se mantuvo la necesidad de ser elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegurase, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Se eliminaron las referencias a sus facultades (potestad normativa, aprobación de presupuestos y control al gobierno, así como las demás facultades que le atribuyesen el EA y las leyes). Se eliminaba también la denominación de las normas emanadas de la asamblea, el hecho de que las mencionadas normas tuvieran que respetar la Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales, así como todo el proceso estipulado de aprobación y promulgación de las mencionadas normas.

¹⁶Informe...pp.1599-1600.

¹⁷ Fueron aceptadas, en parte, las siguientes enmiendas al artículo 133.1: enmienda nº35 de Licinio Fuente de la Fuente (AP)...p.151; nº691 de Laureano López Rodó (AP)...p. 411 y enmienda nº736 de José Miguel Ortí Bordás (UCD)...p. 462. Las tres enmiendas hacían referencia a la denominación de las leyes emanadas de la Asamblea. El primero consideraba que el concepto ley debía quedar reservado al Estado por lo que proponía denominarlas normas u ordenanzas territoriales. Los otros dos consideraba la expresión leyes territoriales aplicable también a las leyes del Estado, por lo que no cabría distinción entre las estatales y las autonómicas. En consecuencia, Pérez Rodó proponía la denominación leyes autónomas y Ortí Bordás leyes regionales. En el informe se decidió no especificar nada en relación a las normas emanadas de la Asamblea.

¹⁸ **Artículo 139**

2. *En el ejercicio de sus competencias, los órganos de las Comunidades autónomas gozarán de las potestades y prerrogativas propias de la Administración pública.*

Informe...p. 1599.

¹⁹ **Disposición Adicional nueva**

7. *En los estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el apartado 6, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente, elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad, y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.*

Informe...p. 1613.

Al artículo que detallaba el proceso de aprobación y promulgación de las leyes de la asamblea, e introducía el veto suspensivo del Gobierno, se presentaron once enmiendas, de las cuales ocho eran de supresión.²⁰ De las otras tres enmiendas, dos proponían cambios leves de redacción, y la tercera era de Ortí Bordás, a quién le parecía insuficiente el veto suspensivo.²¹

En todas las enmiendas de supresión se argumentaba la incongruencia que el artículo suponía respecto al derecho a la autonomía propugnado para las CCAA, siendo todas ellas aceptadas, en parte reconvirtiéndose el artículo en el 154.2, relativo al Tribunal Constitucional y que establecía que el Gobierno podría impugnar ante este Tribunal las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades autónomas. La mencionada impugnación produciría la suspensión de la disposición o acto recurrido, cuya suspensión debería ser ratificada o rubricada por el TC en el plazo de seis meses.²² Este artículo figurará en la Constitución final como 161.2 con prácticamente la misma redacción, aunque el plazo fue reducido a cinco meses, además de sustituir la palabra rubricar por levantar.

En relación con el ejecutivo se mantenía simplemente la referencia al Consejo de Gobierno, que tendría funciones ejecutivas y administrativas, eliminando la alusión a la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias y las delegadas.

Respecto al presidente se mantenía el hecho de ser elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey. Asimismo, le seguía correspondiendo la dirección del Consejo de Gobierno y era la suprema representación de la respectiva Comunidad, y la ordinaria del Estado en aquella. En relación con la responsabilidad civil de los miembros del ejecutivo también se simplificaba, manteniendo únicamente que el presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serían políticamente responsables ante la Asamblea.

4.4.1.1 Congreso

En el debate de la Comisión del Congreso y al diseminarse la Disposición Adicional en los artículos que se iban aprobando, a propuesta de Minoría Catalana, se decidió

²⁰ Enmienda nº64 de Francisco Letamendia Belzunce (Grupo Mixto) ...p.54; enmienda nº677 del Grupo Parlamentario Vasco...p. 271; enmienda nº312 del Grupo de Socialistas de Catalunya...p.150; enmienda nº360 del Grupo de Socialistas del Congreso...p. 167; enmienda nº694 de Antonio Gutiérrez Díaz (Grupo Parlamentario Comunista) ...p.300; enmienda nº102 de Minoría Catalana...p. 73 y enmienda nº195 de José Verde i Aldea (Minoría Catalana) ...p. 108.

²¹ Enmienda nº691 de Laureano López Rodó (AP)...p.294; enmienda nº574 de Raúl Morodo (Grupo Mixto) ...p. 237 y enmienda nº736 de José Miguel Ortí Bordás (UCD)...p. 345.

²²**Artículo 154**

2. El gobierno podrá impugnar ante el tribunal constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. la impugnación producirá la suspensión de la disposición o acto recurrido, cuya suspensión deberá ser ratificada o rubricada por el tribunal en el plazo de seis meses.

Informe...p. 1643.

“reconducir el número 7 de aquella disposición adicional a este artículo 144,” artículo que en el Dictamen de la Comisión figuraría como artículo 146.²³

Minoría Catalana defendió también que al mencionado artículo debían incorporarse diversas modificaciones que respondían al nuevo enfoque que se le estaba dando a la organización territorial. Este nuevo enfoque respondía a la voluntad de definir en la Constitución una autonomía política, con su fuente legislativa y su poder ejecutivo, por lo que se debía completar la misma con la incorporación de la participación de las CCAA en el ámbito judicial.²⁴

Esta previsión se añadiría en un segundo párrafo de ese apartado primero y fue lo único que suscitó debate en la aprobación de este artículo, tanto en el Congreso como en el Senado, siendo en esta última Cámara donde más posiciones encontradas hubo. Las otras modificaciones introducidas en este momento no generaron oposición alguna, por lo que nos centraremos primero en ellas.

Minoría Catalana presentó una enmienda *in voce* que, además de proponer la introducción del párrafo relativo a la Administración de Justicia del Territorio que veremos más adelante, planteaba también la incorporación de un apartado segundo al artículo con el objetivo de dar a los Estatutos la formalidad que se merecían. El diputado señalaba que, en el artículo relativo al contenido de los Estatutos de Autonomía se había aprobado que el Estatuto sería reformado de acuerdo al procedimiento señalado en el mismo. Sin embargo, en ese mismo artículo solo se hacía alusión a la posibilidad de modificación del EA a iniciativa de las CCAA para no dejar transcurrir el plazo previsto de los cinco años para asumir competencias, pero no había previsión para las modificaciones producidas por leyes orgánicas de igual naturaleza.

En consecuencia, esto abría un “conflicto de interpretación de si sería o no posible que una ley orgánica pudiese modificar otra ley orgánica.” Para evitar dicho conflicto, proponía introducir en el artículo la especificación de que, una vez sancionados y promulgados, solo pudieran ser modificados mediante el procedimiento establecido en el propio EA y tras un plebiscito.²⁵

El Grupo Socialista de Cataluña, presentó una enmienda *in voce* a la enmienda *in voce* de MC para adherirse a lo propuesto como punto segundo y añadir un tercer apartado

²³ Sesión núm. 22, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.91, 16 junio 1978, pp. 3368-3435, esp. p. 3403. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_091.PDF)

²⁴ *Ibid.*, p.3403.

²⁵ **Enmienda *in voce* de MC: 2.** *Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en el correspondiente censo.* *Ibid.*, pp.3404-3405.

respecto a la posibilidad de que las CCAA pudieran establecer circunscripciones territoriales propias.²⁶

Reventos Carner, encargado de defender la enmienda argumentó que existían, en muchas nacionalidades y regiones,

“realidades territoriales, geográficas, con un conjunto socioeconómico-político que aglutina y verifica en solidaridad el quehacer colectivo de los habitantes que en ellas viven.”

Entendiendo que la Constitución debía ser abierta, tenía que

“recoger la posibilidad de que las entidades autonómicas puedan reconocer, establecer e institucionalizar estas realidades con personalidad jurídica plena.”

Además, era una posibilidad que se planteó en el EA de Cataluña de 1932 y que se debía mantener ya que completaba la acción de los Gobiernos autónomos dando “satisfacción a una vieja aspiración del movimiento comarcalista, viva y profundamente sentida”, además de que permitir corregir la acción de macrocefalia que deformaban la realidad.²⁷

Carro Martínez, de AP, consideraba que la mencionada norma no necesitaba rango constitucional ya que, al estar las mancomunidades y agrupaciones de municipios con personalidad jurídica admitidas en los reglamentos de organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales, si éste era el único alcance que se quería dar al precepto, era algo ya consagrado por una legislación inferior. Por lo tanto, y por considerarlo obvio, no se iba a oponer a la enmienda si así lo acordaba la mayoría de la Comisión, pero insistía en que no creía que debía tener rango constitucional.²⁸

Las dos enmiendas fueron votadas a la vez y aceptadas por unanimidad, con 27 votos a favor.²⁹ Sin embargo, la primera parte de la enmienda de MC, relativa a la Administración

²⁶ **Enmienda in voce del Grupo Socialista a la enmienda in voce de MC: 3.** *Mediante la agrupación de municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.*

Ibid., p. 3405.

²⁷ *Ibid.*, p. 3405.

²⁸ *Ibid.*, p. 3407.

²⁹ *Ibid.*, p. 3409. **Artículo 146.**

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación

de Justicia, suscitó numerosas dudas por parte del diputado aliancista en torno al alcance de este párrafo.

Roca fue el encargado de defender esta primera parte de la enmienda argumentando que básicamente se pretendía dar “satisfacción a la plenitud del concepto de la autonomía política”. El párrafo planteado dos cuestiones. Por un lado, permitir que las CCAA que accediesen a mayor nivel de competencias desde un principio tuviesen un Tribunal Superior de Justicia. Por otro lado, que las mencionadas comunidades participasen en la organización de las demarcaciones judiciales. El diputado explicó que no quería ocultar que se estaba “intentando recuperar en una línea constitucional actual, lo que fue para la Generalidad su Tribunal de Casación.” Insistía en que estas dos aportaciones eran claves para poder hablar de algo más que una mera descentralización y que suponían dar satisfacción a viejas reivindicaciones.

Este apelativo fue lo que centraría el debate posteriormente. Si el Tribunal Superior de Justicia del Territorio era un Tribunal de Casación, suponía que era la última instancia judicial del territorio, lo que entraba en juego con la soberanía estatal. No obstante, el diputado catalán señaló desde el principio que lo que se quería decir con este Tribunal Superior era que, si bien dicho Tribunal era la última instancia procesal del territorio, lo era “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 115, que señala el ámbito judicial en todo el Estado del Tribunal Supremo.”³⁰

El diputado de AP expresó sus dudas, considerando que las introducciones propuestas entraban en contradicción con el artículo 115 mencionado, ya que entendía dicho Tribunal Superior como un Tribunal de Casación, es decir “un Tribunal último que, con carácter regional, sea la última instancia, o sea, el que case, por la infracción de forma, todos los asuntos en que pueda intervenir dentro de las comunidades autónomas.” Pidió una aclaración al respecto, anunciando su oposición a la enmienda si de esta se infería lo que él había creído entender.³¹

Roca argumentó que quizás la alusión al Tribunal de Casación de Cataluña había inducido a error, pero que lo había mencionado de forma simbólica y no con intención de traslación mecánica. Insistió en que el Tribunal planteado agotaba las sucesivas instancias

de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio, de conformidad todo ello con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en el que esté el órgano competente en la primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos

3. Mediante la agrupación de Municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena responsabilidad jurídica.

³⁰ *Ibid.*, p. 3404.

³¹ *Ibid.*, pp. 3406-3407.

procesales iniciadas en esta Comunidad Autónoma, pero sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo, es decir de la competencia de casación de este Tribunal.³²

El representante socialista intervino para apoyar esta argumentación. Explicaba que no se trataba de hacer desaparecer la competencia del Tribunal Supremo, sino que se quería recoger

“como juzgados en última instancia por el Tribunal Superior de Justicia todos aquellos asuntos que están en el ámbito de las competencias propias del Derecho específico, del Derecho especial de una comunidad autónoma.”³³

En definitiva, no se buscaba introducir un Tribunal de casación, sino un Tribunal propio del Territorio que se ocupara de todos aquellos asuntos que por su naturaleza no llegaban al Supremo.

Carro Martínez agradeció las explicaciones, pero la redacción del párrafo seguía suscitándole dudas, por lo que pidió reunirse con la Comisión para hacer las aclaraciones pertinentes, suspendiéndose la sesión. A su vuelta, el diputado comentó que su capacidad de convicción había sido mínima ya que no había logrado introducir la más mínima modificación en el texto. En cambio, las explicaciones dadas por los otros diputados le habían parecido satisfactorias por lo que su votación iba a ser favorable al artículo. Sin embargo, quiso dejar constancia de su criterio, de su interpretación del mismo.

Asimismo, entendía que el párrafo introducía la posibilidad que en todos los territorios autónomos pudiera haber “un Tribunal Superior de Justicia, Audiencia Territorial o como se le quiera llamar”, así como la intervención de las CCAA, a través del EA, en la delimitación de la demarcación judicial del correspondiente territorio. No obstante, consideraba que la delimitación no quería decir participar dentro de la organización de estas demarcaciones, por lo que no entendía bien esta parte de la redacción.³⁴ Sin embargo, entendiendo que la potestad de casación quedaba siempre atribuida al Tribunal Supremo, siendo esta su máxima preocupación, daba su voto favorable a la enmienda catalana.³⁵

En la explicación de voto, tanto Pérez-Llorca como Solé Tura intervinieron para defender el párrafo aprobado. El primero argumentó que, con la Constitución se estaba adaptando

“la organización de los tribunales, que está concebida actualmente como una planta de un Estado unitario, a la planta de un Estado autonómico, y

³² *Ibid.*, p. 3407.

³³ *Ibid.*, p. 3408.

³⁴ El diputado hacía alusión a esta parte de la redacción: (...) *en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio.* (...)

³⁵ *Ibid.*, p. 3409.

es necesario, evidentemente, que la organización de los tribunales corresponda y se adapte a la organización autonómica.”³⁶

El segundo consideraba esta introducción como de vital importancia, además de ser trascendental el hecho de haber sido aprobado por unanimidad. De esta manera se completaba

“la imagen de lo que entendemos por autonomía política en el texto de esta Constitución, puesto que es un sistema que podrá ser alcanzable por algunos territorios cumpliendo los requisitos que antes hemos establecido, y que, desde luego, lo podrá serlo por todos, incluso sin cumplir estos requisitos, dentro de un cierto lapso de tiempo.”

Daba así la clave del entendimiento de la autonomía a estas alturas del debate, y es que se había aceptado la generalización de un sistema que en un principio había sido diseñado para determinados territorios. Añadía además que la participación de las CCAA en la organización de las demarcaciones judiciales, dentro de una concepción unitaria de un Poder judicial independiente era “una lección práctica de cómo se entiende realmente el juego de las autonomías políticas, en vinculación además con el Poder central.”³⁷

Tanto Rodolfo Guerra, de Socialistas de Cataluña, como Marcos Vizcaya intervinieron también. El primero, para dejar constancia de su satisfacción por la aprobación del artículo por unanimidad, el segundo para expresar que se trataba de “un avance sustancial y una conquista autonómica muy importante.”³⁸

En el Pleno del Congreso tampoco hubo oposición al artículo, a excepción de Fraga que defendió su voto particular, pero relativo a la ley electoral. No consideraba necesario que el artículo especificase la elección de la Asamblea por representación proporcional ya que esto debía ser algo que quedase en manos de la legislación de la ley electoral. La enmienda fue rechazada por 254 votos a favor, 22 abstenciones y 4 en contra, aprobándose entonces el artículo por amplísima mayoría, sin ninguna modificación respecto al texto de la Comisión, con 266 a favor, 2 en contra y 14 abstenciones.³⁹

4.4.1.2 Senado

En el Senado se produciría un vivo debate en relación con los Tribunales Superiores de Justicia que, más allá de la discusión en torno a su significado (cuestión que parecía haber quedado clara en el Congreso), respondía a la ruptura del acuerdo entre UCD y PSOE, que ya hemos visto en los dos capítulos anteriores, y que analizaremos en profundidad en el siguiente. Las desconfianzas entre ambos partidos se hacían palpables y marcarían todo

³⁶ *Ibid.*, p. 3409.

³⁷ *Ibid.*, p. 3410.

³⁸ *Ibid.*, p. 3411.

³⁹ Sesión núm.43, Pleno Congreso...pp.4559-4560.

el debate senatorial. Durante la discusión de este artículo la tensión en la Cámara fue máxime, porque, además de los desencuentros vividos, justo antes de iniciarse el debate en torno a este artículo se había aprobado la posibilidad de que el Estado no solo delegase, sino que también transfiriese competencias. En consecuencia, el nivel de crispación entre los senadores era notable y la discusión no era tanto, como hemos comentado, en torno al significado de los Tribunales de Justicia, sino que la cuestión de fondo era hasta dónde iba a llegar el Estado autonómico.

Prueba manifiesta de la tensión generada, fue la intervención de Portabella Rafols, de Entesa Dels Catalans, quien decidió retirar la enmienda que había presentado “dada la situación creada de conflictividad.”⁴⁰ Asimismo, expresaba su “profunda preocupación ante la gravedad” de la situación de conflictividad creada y que se agudizaba por momentos. Esperaba que la retirada de su enmienda pudiera servir para entrar en una dinámica de equilibrio, siendo el Título VIII el “mejor elemento de convergencia para intentar evitar el disparadero de enmiendas que nos aleja cada vez más de este equilibrio.”⁴¹

Bandrés, de EE también decidió retirar su enmienda, aunque su argumentación no contribuyó, precisamente, a calmar los ánimos.⁴² Aunque la izquierda vasca a la que él representaba no era sujeto del consenso, sí que era objeto, por lo que soportarían democráticamente sus consecuencias. No obstante, el senador desplegabá un doble discurso, y es que, aunque parecía dar su aceptación a lo que resultara del consenso, acto seguido expuso que

“ciertas enmiendas aprobadas hoy indican una absoluta ignorancia de la realidad política de Euskadi, y pueden provocar una definitiva *ulsterización* de aquel país, digo «ulsterización de aquel país», cuya paz deseamos también la Izquierda Abertzale por encima de todo,”⁴³

advirtiendo de una posible deriva hacia una situación enconada y sin solución aparente como la de Irlanda del Norte.

Al primer apartado se presentaron 14 enmiendas, de las cuales cinco hacían referencia al contenido referido al Tribunal Superior de Justicia.⁴⁴ Entre estas últimas, nos centraremos

⁴⁰ Enmienda nº817 de Pedro Portabella Rafols...p.3009-3010.

⁴¹ Sesión núm. 16, Comisión Senado...p. 2670.

⁴² Enmienda nº311 de Juan María Bandrés (Grupo Senadores Vascos) ...pp.2798-2799.

⁴³ Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp.2672-2673.

⁴⁴ Enmienda nº88 del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes; enmienda nº104 de Juan López Martos y Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes) ...p. 2709; enmienda nº194 de Francisco Cacharro Pardo (Grupo Mixto) ...p.2742; enmienda nº311 de Juan María Bandrés (Grupo Senadores Vascos)...pp.2798-2799; enmienda nº637 de la Agrupación Independiente...p.2937; enmienda nº817 de Pedro Portabella Rafols...p.3009-3010; enmienda nº953 de Acenk Alejandro Galván González (UCD)...p.3068-3069; enmienda nº954 de Federico Padrón Padrón (UCD)...p.3069 y enmienda nº956 de Alberto Ballarín Marcial (UCD)...p.3071. **Sobre la Administración de justicia:** enmienda nº214 Julio Gutiérrez Rubio (Grupo Mixto) ...p. 2751; enmienda nº357 de Luis Sánchez Agesta (Grupo Independiente) ...p.2818; enmienda nº761 de UCD...pp.2991-2992; enmienda

únicamente en las defendidas, ya que sería lo que monopolizaría el debate. En concreto, en dos de ellas, que reflejaban a la perfección los dos polos existentes en torno a esta cuestión. La primera que presentaremos buscaba matizar más y limitar la Administración Judicial de las CCAA, mientras que la segunda buscaba ampliarla.

Gutiérrez Rubio, senador por designación real, defendió la supresión de todo el párrafo segundo del artículo y sustituirlo por una simple frase que estableciese que en cada Comunidad Autónoma existiría una Audiencia Territorial.⁴⁵ El senador consideraba que la precedente redacción introducía determinadas facultades en las CCAA que podrían provocar confusión en relación con el verdadero sentido que se pretendía dar al texto. Asimismo, se establecía “de forma categórica -al menos con palabras categóricas- la culminación de la organización judicial en el ámbito territorial en un Tribunal Superior de Justicia.” Para evitar posibles confusiones, se proponía la simplificación y “dejar reducidas a sus justos límites las intenciones de estos párrafos.” No era necesaria la mención a un Tribunal Superior de Justicia si su competencia se circunscribía a lo que en ese momento constituía el ámbito jurisdiccional de las Audiencias Territoriales, por lo que esta denominación bastaba.

Proponía también sustituir el tercer párrafo, ya que de la forma que estaba redactado, podría darse la interpretación de que existía en las CCAA una especie de Tribunal Supremo que agotaba las instancias judiciales, lo que suponía

“la supresión de la Audiencia Nacional y la supresión de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que conocen en recurso de apelación contra resoluciones de las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales.”

Esto hipotecaba y condicionaba la futura organización de la jurisdicción española, por lo que debía eliminarse. Respecto a la atribución a las CCAA de la capacidad de participar en la organización de las demarcaciones judiciales, que estaba prevista en el segundo párrafo, consideraba que era una reserva constitucional exclusiva en favor del Estado, en virtud del artículo aprobado en relación con las competencias del mismo. Por ambas razones, proponía establecer en este tercer párrafo que las CCAA tendrían que informar, al órgano nacional encargado de determinar o revisar las demarcaciones judiciales, sobre la manera en la que la CA articularía las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio.⁴⁶

nº815 de Carlos Martí Massagué (Entesa Dels Catalans) ...p.3009; enmienda nº955 de Manuel Chamón Rubio (UCD)...pp.3069-3070.

⁴⁵ Enmienda nº214 Julio Gutiérrez Rubio (Grupo Mixto) ...p. 2751. Se propone la sustitución del segundo y tener párrafo por:

Párrafo segundo: *En cada Comunidad Autónoma existirá una Audiencia Territorial.*

Párrafo tercero: *Las Comunidades Autónomas informarán sobre la manera de articularse las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio al órgano nacional encargado de determinarlas o de revisarlas, en su caso.*

⁴⁶ Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp.2668-2670.

En el otro sentido, Martí Massagué, en nombre de Entesa dels Catalans, defendió una enmienda que pretendía eliminar la expresión “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117”, así como introducir la posibilidad de que los Estatutos no solo establecieran los supuestos y formas de participación de las CCAA en la organización de las demarcaciones judiciales, sino también “en las otras facultades que se concedan sobre Administración de Justicia.”⁴⁷ El objetivo de la enmienda era, en palabras del senador, “proveer en la Constitución las presumibles facultades que para el desarrollo de este artículo necesitarán los Estatutos.”

Massagué entendía que, aunque no se supiera aún cuál iba a ser la organización del Tribunal Superior ni se especificaran sus competencias, dicho Tribunal debía tener jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas cuya legislación se entendiera exclusiva en virtud del artículo que contemplaba las competencias exclusivas de las CCAA, y por lo tanto tendría que tener la capacidad de legislar en consecuencia.⁴⁸

Teniendo en cuenta la supresión de la referencia al artículo 117, la enmienda suponía la pretensión de que todos aquellos asuntos judiciales que se derivasen de asuntos que fueran competencia exclusiva de la CA (incluidas las derivadas del derecho foral) deberían finalizar en el Tribunal Superior de la Comunidad; es decir, sin que el Tribunal Supremo pudiera intervenir, por lo que, en realidad, esta enmienda buscaba hacer del Tribunal Superior un Tribunal de Casación.

Ambas enmiendas fueron rechazadas, la del senador real por amplia mayoría con 18 votos en contra y uno a favor, con dos abstenciones y la del representante catalán con un resultado más ajustado, con 11 votos en contra y ocho a favor, con cuatro abstenciones.⁴⁹

También con un ajustado resultado, con 14 votos a favor, 10 en contra y una abstención, se aprobaría la enmienda que cambiaría la redacción de este artículo y que generaría vivos debates en la Cámara, tanto en este momento como en el debate en pleno.⁵⁰ Fue presentada *in voce* por UCD y buscaba especificar claramente que la competencia en materia de casación correspondería únicamente al Tribunal Supremo, además de establecer que, en aquellas CCAA donde coincidieran más de una Audiencia Territorial, se mantendrían las existentes distribuyendo las competencias entre ellas a propuesta del órgano correspondiente de la respectiva comunidad. Este debate se tornaría crucial para dilucidar qué era el Estado Autonómico y hasta dónde debía llegar dicha autonomía.⁵¹

⁴⁷ Enmienda n°815 de Carlos Martí Massagué (Entesa Dels Catalans) ...p.3009. Redacción que se propone: *El Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio y en las otras facultades que se concedan sobre Administración de Justicia, de conformidad todo ello con lo previsto en la Ley Orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.*

⁴⁸ Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp.2670-2671.

⁴⁹ *Ibid.*, p.2681

⁵⁰ *Ibid.*, p.2682.

⁵¹ **Enmienda *in voce* de UCD:** La enmienda propone que los párrafos segundo y tercero del apartado 1 del artículo 146 queden redactados de la siguiente forma:

El encargado de defenderla fue Cecilio Valverde quien anunciaba que el texto proveniente del Congreso no les gustaba, pero tampoco lo hacía el que acababa de leer. Consideraba que el texto aprobado en la Cámara baja entraba en contradicción con el artículo 117, destacando que este fue aprobado por asentimiento en la Comisión. Convenientemente no mencionaba que lo que se estaba debatiendo también había sido aprobado por unanimidad.

El senador justificaba su oposición alegando que, aunque respetaba el origen y objetivo de la enmienda aprobada en Comisión, en ese momento no se había tenido

“presentes las situaciones que concurren en otras posibles Comunidades Autónomas, donde la aprobación del texto, tal como nos lo remite el Congreso, podría producir -y puedo anunciarlo en nombre de mi Comunidad Autónoma futura, Andalucía- una ruptura de hecho.”⁵²

El problema que planteaba era que, mientras que, en algunas Comunidades, como Cataluña, solo existía una Audiencia Territorial que pudiera convertirse en Tribunal Superior, en otras, como en Castilla o Andalucía había dos (en este último caso en Sevilla y Granada, con una larga tradición desde el siglo XV).⁵³ Si alguna de ellas se suprimía, por ejemplo, la de Sevilla y todo pasaba a Granada, esto generaría un conflicto interno en la Comunidad Autónoma futura, que podía llevar a su ruptura. Sánchez Agesta se expresó en los mismos términos, considerando “dramática” la posible desaparición de las Audiencias Territoriales, tildando además de “chapucero” el Título VIII y entendiendo la enmienda de UCD como “un arreglito que no está mal”.⁵⁴

Podríamos considerar estas intervenciones como un tanto alarmistas, ya que existían varias soluciones a esta coyuntura, como la que finalmente se adoptaría cuando, en 1988 se fijó la nueva planta de acuerdo con la Constitución. Se creó un solo Tribunal Superior, pero sus salas están repartidas en Sevilla, Granada y Málaga. Fue la misma solución adoptada en Castilla y León y en Canarias, donde también había varias Audiencias Territoriales.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En aquellas Comunidades Autónomas donde coincidan más de una Audiencia Territorial se mantendrán las existentes y se distribuirán las competencias entre ellas a propuesta del órgano correspondiente de la respectiva Comunidad. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 117 y la competencia que en materia de casación corresponde al Tribunal Supremo en todo el territorio nacional, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicales dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

⁵² Sesión núm. 16, Comisión Senado...pp. 2673-2674.

⁵³ Durante el debate se hizo numerosas alusiones por parte de socialistas y catalanes al Tribunal de Casación de la Generalitat de la II República, que debía ser la inspiración de los Tribunales Superiores propuestos.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 2679.

Sin embargo, y el problema real de fondo que se escondía tras esta cuestión era otro. La Constitución que se estaba redactando creaba un nuevo Estado autonómico. El Título VIII es el que generaba entonces un nuevo espacio autonómico, e implicaba, obviamente, generarlo también en el ámbito judicial. El debate se centraba entonces en si los Tribunales Superiores serían considerados como el poder judicial característico de esta autonomía. Había que dilucidar entonces qué eran esos Tribunales Superiores, y si se debían mantener, o no, las Audiencias Territoriales. Según la respuesta dada el Estado tendería más a una federalización o no. En este sentido la enmienda de UCD buscaba que la Constitución no fijase un modelo que conllevara que el principio de autonomía quedase totalmente reflejado en lo judicial mediante la existencia de uno (y un solo) Tribunal Superior.

El otro modelo propugnado se ve claramente al analizar la respuesta del socialista de Ramón Sainz de Varanda y las enmiendas propuestas por su grupo parlamentario. Se observa también la crispación de los socialistas frente a UCD ya que lo primero que hizo fue criticar que

“por tercera vez en la jornada de hoy (...) viene hoy el Grupo Unión de Centro Democrático directa o indirectamente, a destruir un texto básico en la Constitución que para todos los españoles se había confeccionado en el Congreso.”

El senador estaba haciendo referencia a los debates anteriormente habidos respecto a las competencias, que más tarde analizaremos. Esta actitud de UCD provocaría que en la discusión de la Disposición Adicional los socialistas decidieran dejar a los centristas en minoría, apoyando una enmienda vasca, cuestión que será profundizada en el capítulo dedicado a la Disposición Adicional.

Sainz de Varanda consideraba que esta enmienda destruía “un texto esencial y fundamental en el difícil equilibrio de la estructura de las Comunidades Autónomas,” y buscaba destruir también la existencia del Tribunal Superior utilizando como pretexto el adjudicar sus competencias a las distintas Audiencias Territoriales. UCD se olvidaba entonces de

“una viejísima aspiración: la existencia de un Tribunal Supremo o de Salas específicas en esta materia para entender en aquéllas que se refieran a la legislación foral y a la legislación que será competencia, según hemos aprobado esta mañana de las Comunidades Autónomas. Esto, que es uno de los principios más antiguos de la lucha por la supervivencia de los derechos regionales, sería de esta manera, una vez más, olvidado y conculcado.”

Argumentando en sentido muy autonomista, el senador explicaba que el Tribunal Superior debía ser el encargado de dotar de unidad a la interpretación del propio derecho

de la CA y, sobre todo, al derecho foral que pudiera tener. Frente al contraargumento de que de esta forma el Supremo perdería su función unificadora, alegaba que lo propuesto no entraba en contradicción con esa función general ya que

“el querer poner de acuerdo a las distintas instancias de procedimiento es algo que ya está clara y perfectamente recogido en el párrafo tercero de este número 1 del artículo 146.”⁵⁵

En suma, lo que defendía era la existencia de un Tribunal Supremo de la nación para toda cuestión judicial general o generalizable, pero también unos Tribunales Superiores propios a las CCAA que asumiesen esto en su respectivo ámbito, lo cual dotaba al Estado autonómico de un claro matiz federal.

Gregorio Monreal, del ESEI, intervino para apoyar la argumentación socialista, expresando su “completo pesimismo y frustración frente a un texto” que había empeorado sustancialmente frente a lo aprobado en el Congreso. Consideraba que el alcance de la autonomía se estaba recortando, rompiendo por completo la aspiración a la existencia de un poder judicial por parte de las CCAA.⁵⁶

UCD se defendió de estas acusaciones, contestando en particular al representante socialista. Argumentaba que UCD no estaba destruyendo nada, y que simplemente estaba perfeccionando un texto que seguramente había sido pensado en el Congreso únicamente bajo la óptica catalana. No se destruía la unidad, sino que lo que se trataba era

“de sostener esa unidad a través del mantenimiento de esas Audiencias Territoriales para que posibilite, su mantenimiento, la instalación de un estatuto de autonomía en las regiones a que me he referido.”⁵⁷

En esta frase del senador se ve realmente el trasfondo de la disputa: el mantenimiento de las Audiencias Territoriales. UCD así lo quería ya que reducía el sentido federal que podía estar dándosele a la justicia. El mantenimiento de las mencionadas audiencias, se haría en detrimento del entendimiento del Tribunal Superior como órgano con funciones de cierre autonómico de la administración de justicia. Veremos cómo se resolvería finalmente esta cuestión más adelante, aunque aquí puede comprobarse perfectamente por qué la Constitución no es federal ya que, si lo fuera, no habría dudas al respecto.

Al apartado segundo y tercero de este artículo se presentaron dos y tres enmiendas respectivamente, siendo únicamente aceptadas las socialistas que proponían mejoras técnicas o de tipo gramatical a los mismos.⁵⁸

⁵⁵ *Ibid.*, p. 2675-2676.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 2678.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 2680-2681.

⁵⁸ **Enmiendas al segundo apartado:** enmienda nº813 de Entesa Dels Catalans...p.3008 y enmienda nº1089 Socialistas del Senado...pp.3113-3114.

El segundo apartado, aprobado por 24 votos a favor y una sola abstención presentaba una redacción más clara y acomodada a los artículos que se habían ido aprobando.⁵⁹ Se estableció entonces que las sucesivas reformas de los EA deberían ajustarse a los procedimientos en ellos establecidos y requeriría, además de la aprobación de las Cortes mediante ley orgánica, la validación a través de un plebiscito.

El tercer apartado, aprobado por unanimidad con 25 votos, añadía al sustantivo municipios la adjetivación *límitrofe entre sí* argumentando los socialistas que era fundamental la exigencia de ese dato para evitar la posible constitución de “agrupaciones verdaderamente inviables entre localidades que estuviesen separadas por grandes distancias.”⁶⁰ Ambos apartados serían mantenidos en el pleno, pero modificados en la Comisión Mixta como veremos posteriormente.⁶¹

En el Pleno del Senado, se aceptó la modificación del párrafo segundo del artículo (única parte que fue alterada) en virtud de una enmienda *in voce* del Partido Socialista que buscó coordinar el texto presentando por UCD en la Comisión del Senado con el suyo. Se hace palpable entonces la vuelta al consenso entre UCD y PSOE.

En relación con el tema más polémico, el de las Audiencias Territoriales, Sainz de Varanda argumentó que la constitucionalización de dichas audiencias, así como de las demarcaciones judiciales era algo inusitado y únicamente tenía como objetivo el mantenimiento de las mismas. Consideraban que no debía figurar en la Constitución

Enmiendas al tercer apartado: enmienda nº946 de Antonio Jiménez Blanco (UCD)...p.3065, enmienda nº1089 Socialistas del Senado...pp.3113-3114 y enmienda nº1090 Socialistas del Senado...p.3114.

⁵⁹ Sesión núm. 16, Comisión Senado...p.2683.

⁶⁰ Votación: *Ibid.*, p.2683. Argumento: *Ibid.*, p.2677.

⁶¹ El artículo quedaba finalmente así redactado: **Artículo 151**

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En aquellas Comunidades Autónomas donde coincidan más de una Audiencia Territorial, se mantendrán las existentes y se distribuirán las competencias entre ellas a propuesta del órgano correspondiente de la respectiva Comunidad. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 122 y la competencia que en materia de casación corresponde al Tribunal Supremo en todo el territorio nacional, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

2. Las sucesivas reformas de estos Estatutos se ajustarán a los procedimientos en ellos establecidos y requerirán, además de la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica, el referéndum de los electores inscritos en la correspondiente Comunidad Autónoma.

3. Mediante la agrupación de Municipios, límitrofes entre sí, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena responsabilidad jurídica.

porque implicaba la “imposibilidad futura de modificar la división del territorio” condicionando profundamente un tema que no era constitucional. Sin embargo, y en aras de llegar a un consenso y asegurar la no desaparición de las Audiencias Territoriales, proponían trasladar la mención de las mismas a una Disposición Adicional transitoria que conservara lo esencial del texto propuesto por UCD.

La disposición adicional transitoria propuesta sería aprobada y figuraría, con igual redacción, como Disposición Adicional Cuarta en la Constitución. Esta disposición dejaba en manos de los Estatutos el mantenimiento de las Audiencias Territoriales y la distribución de competencias entre ellas, siempre de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad de independencia de éste.⁶²

Respecto al tercer párrafo del artículo, en el que se había introducido la mención, innecesaria a modo de ver del senador, de la competencia exclusiva del Tribunal Supremo en materia de Casación, cuestión ya regulada en el artículo referente a dicho Tribunal (el 122 en este momento del debate, 123 final), los socialistas entendían que existía un criterio mayoritario en mantener la mencionada prescripción y, por lo tanto, creían que podía mantenerse.⁶³ Valverde intervino únicamente para afirmar que darían su apoyo a esta enmienda *in voce*.

Todos los votos particulares fueron retirados, salvo la del senador socialista Martí Massagué que consideraba que debía defenderlo debido al “inmerecido tratamiento que Cataluña” recibía en este artículo.⁶⁴ Tanto su propuesta como sus argumentos fueron los mismos que los esgrimidos en la Comisión, por lo que no profundizaremos en ellos.⁶⁵

La enmienda fue aprobada por 144 votos a favor y 26 en contra, con ocho abstenciones. El resto del dictamen, al que no se había presentado ninguna enmienda, fue aprobado por 157 votos a favor y ninguno en contra, con 21 abstenciones.⁶⁶ El texto quedaba entonces articulado de la siguiente manera:

Artículo 151

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure,

⁶² *En las Comunidades Autónomas donde tengan su sede más de una Audiencia Territorial, los Estatutos de autonomía respectivos podrán mantener las existentes, distribuyendo las competencias entre ellas, siempre de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad de independencia de éste.* Sesión núm. 40, Pleno del Senado...p.3289.

⁶³ *Ibid.*, pp. 3288-3289.

⁶⁴ Voto particular nº486 (enmienda número 815) de Carles Martí Massagué...p.4473. Redacción que se propone: *Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio y en las otras facultades que se concedan sobre Administración de Justicia, de conformidad todo ello con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.*

⁶⁵ *Ibid.*, pp.3290-3292.

⁶⁶ *Ibid.*, p.3295

además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 122 y la competencia que en materia de casación corresponde al Tribunal Supremo en todo el territorio nacional, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

2. Las sucesivas reformas de estos Estatutos se ajustarán a los procedimientos en ellos establecidos y requerirán, además de la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica, el referéndum de los electores inscritos en la correspondiente Comunidad Autónoma.

3. Mediante la agrupación de Municipios, limítrofes entre sí, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.

En la Constitución se mantendría con la misma redacción el primer párrafo, que no había sufrido modificación alguna desde su aprobación en el Congreso. De la misma manera se mantuvo la redacción acordada para el segundo párrafo en el Pleno del Senado. El segundo apartado volvería a la redacción dada por el Congreso, eliminando y *sus sucesivas reformas* que acompañaba a la expresión *una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos*. En el caso del tercer apartado, la redacción se mantendría igual, eliminándose la inclusión *entre sí* por ser redundante con el adjetivo *limítrofes*.

En tercer párrafo del apartado primero, además de cambiar la redacción, se eliminó la referencia a la competencia que en materia de casación correspondería al Tribunal Supremo.⁶⁷

⁶⁷ **Artículo 152.**

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las

Tras este análisis podemos concluir que, la eliminación tanto de esta expresión, así como de la alusión directa a las Audiencias Territoriales en este artículo, muestran la relativa victoria de la interpretación federalizante de la Constitución.

No obstante, en relación con las Audiencias, y de ahí que no podamos concluir que se trata de una interpretación de la justicia propia de un Estado Federal, es que se mantuvieron las Audiencias provinciales (no territoriales, siendo estas de varias provincias que hacían la competencia al Tribunal Superior y dicho Tribunal quedaba como instancia autonómica).

4.4.2 La cuestión competencial (artículos 148 y 149)

En este apartado analizaremos muy sucintamente la génesis de la materia competencial en la Constitución, en particular los artículos 148 y 149. Lo que nos interesa, más allá del cambio en el articulado de cada competencia, que respondería más a una investigación jurídica, o en todo caso, necesitaría más espacio del que aquí disponemos, es el modelo de sistema competencial planteado en cada momento (una lista, dos listas, dos tipos o tres tipos de competencias...) para ver qué es lo que se terminó estipulando en la Constitución. Asimismo, ya hemos apuntado la importancia que el tema competencial tiene en relación con la interpretación del Título VIII, por lo que el análisis de su génesis constitucional se hace imprescindible.

El tema competencial fue analizado el 25 de octubre sobre la base del documento presentado por Minoría Catalana, dejando pendiente la redacción del primer apartado para un análisis posterior a la aprobación de las materias concretas.⁶⁸ Se aprobó entonces un artículo compuesto de 30 números referidos a las materias de competencia exclusiva del

diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

Constitución Española. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1#a152>)

⁶⁸ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 324.

Estado, formulando un voto particular los representantes de Minoría Catalana y Partido Comunista en lo referente a la materia correspondiente al orden público.⁶⁹

Respecto a las competencias de las CCAA no se aprobó nada, por lo que la ponencia estableció en este borrador inicial una lista única de competencias exclusivas, lo que es propio de sistemas federales. Este modelo irá evolucionando, pasando por la inclusión de un complejo sistema de doble lista competencial (exclusivas de las CCAA y exclusivas del Estado), añadiendo competencias que podrían ser delegadas, y más tarde transferidas, acabando con un sistema de triple lista competencias, que, analizado a fondo, permitirá concluir que en la Constitución actual existen, en realidad, multitud de posibilidades competenciales.

Debido a la complejidad de esta cuestión, no desarrollaremos las enmiendas ni los debates de cada una de las competencias, sino que haremos un análisis general del debate, remarcando los puntos esenciales del mismo.

En el anteproyecto se aprobaron tres artículos relacionados con el tema competencial estableciendo una cláusula residual según la cual la regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado podrían corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de sus respectivos estatutos, estipulando, a su vez, que todas aquellas materias no asumidas expresamente por los EA se entenderían, en todo caso, como competencia propia del Estado, aunque éste podría distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.⁷⁰ Un segundo artículo concretaba que el Derecho del Estado prevalecería sobre el de los Territorios Autónomos en todo lo que no estuviera atribuido a la exclusiva competencia de éstos, siendo en todo caso supletorio el Derecho propio de los mencionados territorios.⁷¹

En relación con la lista de materias, se mantuvo únicamente la lista referida a las competencias estatales, siendo la redacción de las mismas prácticamente igual, salvo algún cambio más gramatical que de fondo, aunque se añadió, en el punto 29 en relación con el orden público “la posibilidad de crear policías territoriales que coadyuven al sostenimiento del orden público en la forma que se establezca en los Estatutos.”⁷²

⁶⁹ *Ibid.*, p. 324. Para ver la evolución del articulado en materia competencial estatal ver Anexo Tabla 7 Artículo 149.

⁷⁰ **Artículo 137:**

La regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución, podrá corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de sus respectivos Estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por el Territorio Autónomo se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley. Anteproyecto...p.692.

⁷¹ **Artículo 140:**

3. El Derecho del Estado prevalece sobre el de los Territorios Autónomos en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstos. Será en todo caso supletorio del Derecho propio de los Territorios Autónomos.

Ibid., p. 694.

⁷² **Artículo 138. 29:**

En el Informe de la ponencia, aunque el sistema competencial se complejizó, el articulado se simplificó. Se mantuvo la lista de competencias exclusivas estatales, introduciéndose en este artículo la especificación de que las materias no atribuidas expresamente en los respectivos estatutos a las CCAA serían competencia del Estado.⁷³ La alusión a la prevalencia del Derecho del Estado en todas aquellas materias no atribuidas expresamente a la competencia de las CCAA se mantuvo con igual redacción, modificando únicamente la expresión Territorios Autónomos por Comunidades Autónomas.⁷⁴

Se aprobó también otro artículo que posteriormente tendría vital importancia en el debate de la Disposición Adicional, en virtud del cual el Estado podría, media Ley Orgánica y previa solicitud de las CCAA, delegar en las mismas materias de titularidad estatal.⁷⁵ El desarrollo de esta previsión la analizaremos en el siguiente capítulo, por ir la redacción de este artículo de la mano de la aprobación de la Disposición Adicional primera.

En el segundo apartado de la Disposición Adicional nueva del Informe se concretó una lista de competencias exclusivas de las CCAA.⁷⁶ La estipulación de que la regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado podrían corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de sus respectivos estatutos desapareció, pero, además de la delegación competencial comentada, en el tercer apartado de esta Disposición se aprobó la posibilidad de asunción por parte de las CCAA de mayores competencias, transcurridos cinco años y previa reforma de los EA.⁷⁷ Las CCAA que cumplieran determinados requisitos no tendrían que esperar este plazo, pudiendo asumir competencias estatales directamente.

Este modelo competencial es el que se mantuvo, a grandes rasgos en la Constitución final. Al no considerarlo de interés respecto a nuestro objeto de estudio, no analizaremos los debates ni las enmiendas en relación con las materias propiamente dichas, ya que más

Orden público, sin perjuicio de la posibilidad de crear policías territoriales que coadyuven al sostenimiento del orden público en la forma que se establezca en los Estatutos.

Ibid., p.694.

⁷³ **Artículo 141.2:**

2. Las materias no atribuidas expresamente en los respectivos estatutos a las Comunidades autónomas, serán competencia del Estado. Informe...p.1641.

⁷⁴ **Artículo 144:**

El derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Será, en todo caso, supletorio del derecho propio de las Comunidades autónomas.

Ibid., p. 1641.

⁷⁵ **Artículo 143:**

El Estado podrá delegar en las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

Ibid., p. 1641.

⁷⁶ Para ver la evolución del articulado en materia competencial de las CCAA ver Anexo Tabla 6: Artículo 148.

⁷⁷ **Disposición adicional nueva:**

3. Transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de los límites del artículo 141 de la Constitución.

Informe...p. 1644.

allá de matizaciones y cambios gramaticales, el trasfondo no cambiaría. Mencionar, que, aunque no entremos en este debate, algo que sí tendrá trascendencia será la transferencia de la competencia de sanidad a las CCAA. La de educación, que traerá cola en el debate político posterior ya que fue asumida por todas las CCAA, no viene dada en el listado de competencias de las CCAA, sino que se deriva del artículo 150, en el que se prevé la delegación y transferencia competencial.

En los debates de la Comisión Constitucional del Congreso todo lo relativo a las competencias estatales antes referidas se unieron en un solo artículo (salvo la mención a la delegación que continuará en un precepto aparte y dejaremos de lado ya que será analizado posteriormente).⁷⁸

En materia de legislación civil, se concretó que esta se haría “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.”⁷⁹ La redacción se mantendría igual en la Constitución final y se trata del número más complejo y largo de todos los dedicados a las competencias estatales, longitud solo comparable a la competencia 18 que tiene que ver con las Administraciones (entendible por la complejidad del tema). Esta largura se entiende “por la profunda carga histórica que, en relación con el derecho civil, ha vivido durante siglos y siglos nuestro solar patrio.”⁸⁰

Esta introducción se hizo sin gran discusión e iría de la mano del reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales. Los constituyentes atribuyeron entonces competencia civil solo a las CCAA en que rigiera el derecho foral en el momento de publicarse la Constitución.

Sin embargo, debemos destacar que los distintos derechos forales, en materias civiles, desde la redacción del Código Civil en 1889, pasando por sus sucesivas modificaciones, no desaparecieron en ningún momento. El franquismo, tan centralista políticamente, los conservó también y no solo en Álava y Navarra, donde además se mantuvo una cierta formalidad política a través de la fiscalidad.

En el segundo apartado de este artículo se volvió a introducir la posibilidad planteada en el anteproyecto de que las materias no atribuidas expresamente al Estado pudieran corresponder a las CCAA, en virtud de sus EA. En ese mismo apartado se mantuvo la previsión a la contra, es decir las materias no asumidas por las CCAA, se entenderían como propias del Estado, aunque este pudiera distribuir o transmitir estas facultades por

⁷⁸ **Artículo 143.** Dictamen Comisión...pp.2616-2617.

⁷⁹ **Artículo 143.1:**

8.º *Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan, por las Comunidades Autónomas.*

Dictamen Comisión...p.2616.

⁸⁰ Carlos LASARTE ALVAREZ: “Artículo 149, 1. 2.ª, 6.ª, 8.ª y 9.ª Materias reservadas a la competencia del Estado”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.207-236, p.209.

medio de ley orgánica.⁸¹ Finalmente, en el tercer apartado se mantuvo la referencia a la prevalencia del Derecho estatal, supletorio en todo caso del derecho de las CCAA.⁸² En el pleno del Congreso estos dos apartados mantendrían la misma redacción.

El apartado segundo y tercero presentes en el texto del dictamen se refundirían en un único tercer apartado en el Dictamen de la Comisión del Senado que mantendría su redacción igual en la Constitución.⁸³

Se aprobó como un nuevo segundo apartado que estableció, sin perjuicio de las competencias que podrían asumir las CCAA, competía al Estado, por sí o conjuntamente con ellas la proyección y fomento del patrimonio cultural común, así como la comunicación cultural entre todas, pudiendo establecer dicho Estado las instituciones educativas y culturales pertinentes en todo el territorio.⁸⁴

En el pleno del Senado este segundo apartado cambió su redacción, se simplificó y se eliminó la referencia a la posibilidad del Estado de crear las instituciones educativas y culturales pertinentes para la protección del patrimonio. Esta redacción se mantendría igual en la Constitución.⁸⁵

Los apartados segundo y tercero de disposición adicional nueva fueron trasladados al artículo 141 del Dictamen de la Comisión. El primero de esos apartados estipulaba las

⁸¹ **Artículo 143.2:**

2. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por las Comunidades Autónomas se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir estas facultades por medio de ley orgánicas.

Dictamen Comisión...p.2617.

⁸² **Artículo 143.3**

3. El derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Será, en todo caso, supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas.

Ibid., p.2617.

⁸³ **Artículo 148**

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Dictamen Senado...p. 3442.

⁸⁴ **Artículo 148**

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 146, compete al Estado por sí o conjuntamente con ellas la protección y fomento del patrimonio cultural común y de la comunicación cultural entre todas, para lo cual el Estado podrá establecer en todo el territorio las instituciones educativas y culturales pertinentes.

Ibid., p. 3442.

⁸⁵ **Artículo 148**

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

Dictamen pleno senado... p. 3573.

competencias que podrían asumir las CCAA, mientras que el segundo establecía un plazo de cinco años para poder asumir mayores competencias.

En relación con el apartado sobre el plazo temporal, la redacción final sería la aprobada por el Congreso, aunque varió su redacción en el Senado. En la Comisión del Congreso se estipuló que, transcurridos cinco años y mediante reforma de sus estatutos, las CCAA podrían ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo referido a las competencias estatales y siguientes.⁸⁶

En la Comisión del Senado se cambió la redacción, que se mantuvo en el Pleno del Senado, aunque como hemos visto la Comisión Mixta volvería a la redacción dada por el Congreso. En la cámara alta se añadió que las CCAA podrían ampliar sus competencias “más allá de lo previsto”, aunque siempre dentro del marco establecido en el artículo referido a las competencias estatales y siguientes.⁸⁷

La introducción en el Dictamen del Congreso de la previsión de que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrían ser asumidas por las CCAA introducía, de facto, un sistema de triple lista competencial. En efecto, existían las competencias exclusivas del Estado, las de las CCAA y aquellas no atribuidas expresamente.

La Constitución adoptaba, en este aspecto, un principio muy utilizado en la historia del constitucionalismo occidental consistente en suponer que lo no cedido expresamente, o lo no regulado, se entiende que queda siempre en el ámbito territorial.

Uno de los principios básicos del federalismo es la delimitación de las competencias del Estado, perteneciendo las no enumeradas a los estados federados. Sin embargo, esta previsión propia de los primeros estados federales, fue evolucionando, y las Constituciones elaboradas tras la IGM en Estados federales-regionales tendieron a crear varias listas, como por ejemplo la Constitución Austriaca de 1920 o mismamente la de la II República que contemplaban un sistema de triple lista.

“De esta forma se delimitan materias que corresponden a la Federación, otras que corresponden a los Estados y un tercer grupo en donde se da una concurrencia de actuaciones, concurrencia que se establece a través de fórmulas diversas.”⁸⁸

⁸⁶ **Artículo 141**

2. *Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 143 y siguientes.* Dictamen comisión...p. 2616.

⁸⁷ Artículo 146

2. *Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sus competencias más allá de lo previsto en el número anterior y dentro del marco establecido en el artículo 148 y siguientes.*

Dictamen pleno senado ...p. 3572.

⁸⁸ Eliseo AJA (et.al): *El sistema jurídico*...p.116.

Hubo voces que defendieron la implantación de este sistema de triple lista competencial en la Constitución, pero la solución adoptada finalmente fue bastante más compleja.⁸⁹ La cuestión competencial se presentaba ya compleja *per se*, a lo que se añadió el contexto político del momento y el hecho de que se debía configurar un sistema de descentralización competencial totalmente nuevo, modificando el anterior que se basaba en una férrea centralización.

El artículo 149 de la Constitución establecerá las competencias exclusivas del Estado, frente al artículo 148 que numerará las competencias que *podrán* ser asumidas por las CCAA, entrando de nuevo en juego el principio dispositivo. En el caso de estas últimas competencias, las mismas deberán ser concretadas en el EA, lo que presupone que cada Comunidad Autónoma tendrá su propia lista de competencias asumidas. En un principio, las CCAA de vía lenta solo podrán asumir las competencias reguladas en este artículo, lo que creará dos niveles competenciales entre las CCAA, pero solo durante los primeros cinco años. Pasado este tiempo, estos territorios podrán optar a ampliar sus competencias en virtud de lo que estipula el artículo 149.

En el artículo 149 se enumeran dos tipos de competencias. En primer lugar, las que son materia reservada totalmente al Estado (como podría ser la del sistema monetario o defensa y fuerzas armadas). En segundo lugar, las que su legislación corresponde al Estado, pero su ejecución a las CCAA, o bien el Estado marca las bases de la legislación de las competencias y el desarrollo y ejecución de las mismas corresponderá a las CCAA (esta opción se concreta en el artículo 150.1 que permite al Estado otorgar esta facultad a una CA). El apartado tercero de este artículo añadirá una cláusula residual en virtud de la cual las materias no atribuidas al Estado podrán ser asumidas por la CA y viceversa. A esta complejidad competencial se añade el hecho de que, en virtud del artículo 150.2, el Estado podrá además delegar o transferir materias de titularidad estatal.

No entrando a analizar la complejidad judicial que esto supone, lo que debemos retener de este análisis es que, a pesar de esta complicación, en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, todas ellas podrán asumir el mismo techo competencial, aunque en un lapso temporal diferente. Al final todas ellas se constituirán en autonomías políticas.

4.4.3 El control extraordinario a las CCAA (artículo 155)

El análisis de este artículo será muy relevante para entender las relaciones entre el Estado central y las CCAA. Mientras que, en gran parte del articulado, como hemos podido comprobar, la referencia será la Constitución italiana, en este caso lo fue la alemana. En consecuencia, en el comportamiento del Estado frente a las CCAA en caso de crisis constitucional, no se plantea una invasión a dichos territorios, sino que se consensua una solución propia de un Estado federal. Esa solución sería para los casos en que, o por

⁸⁹ **Congreso:** Enmienda nº309 del Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya...pp.265-266, enmienda nº357 del Grupo Parlamentario Socialista...pp.282-284, enmienda nº64 de Francisco Letamendia Belzunce (Grupo Mixto) ...pp. 171-172. **Senado:** enmienda nº85 Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes del Senado...pp.2702-2703.

exceso o por defecto, una CA no pueda hacer frente a sus obligaciones. El único que se opuso a este planteamiento fue Fraga, en la defensa de su voto particular.

En las actas de la ponencia, no se hace alusión alguna a un posible debate respecto a la primera redacción de este artículo, que fue aprobado el día 15 de noviembre.⁹⁰ En esta primera versión del artículo, se estipulaba la posibilidad del Gobierno, con la aprobación del Senado, de adoptar las medidas necesarias para obligar a un territorio autónomo al cumplimiento de sus obligaciones, en caso de que esta no estuviera cumpliendo las obligaciones que la Constitución u otra ley estatal le impusiera.

En un segundo apartado se estableció que, para la ejecución de estas medidas, el Gobierno tendría derecho a dar instrucciones a todos los territorios autónomos. Este último apartado no variará más que en términos de redacción en la Constitución final, lo que no fue el caso con el primer apartado comentado.⁹¹

En la redacción del anteproyecto, el fondo del artículo no varió, introduciéndose un pequeño cambio de redacción. En el borrador inicial de la ponencia, se dejó entre paréntesis la posible vía coercitiva que el Estado pudiera usar para obligar a la CCAA a cumplir sus obligaciones. En el anteproyecto se decidió no especificar ninguna vía coercitiva, usando simplemente la expresión *cumplimiento forzoso*.⁹²

Al igual que con numerosos artículos del Título VIII, la nueva redacción de este precepto fue aprobada por la mayoría mecánica, con el voto el contra del Grupo Comunista y Minoría Catalana, y tras rechazar todas las enmiendas al artículo.⁹³ De estas enmiendas, solo fue defendida en comisión la presentada por Letamendia. El segundo apartado del artículo mantuvo la misma redacción, mientras que al primero se añadió la posibilidad del Gobierno de tomar medidas no solo cuando una CA no atendiera a sus obligaciones, sino también cuando actuara de forma que *atente gravemente al interés general de España*.⁹⁴

⁹⁰ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p. 324.

⁹¹ **Artículo 148**

1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley estatal le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al territorio autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones por vía (coercitiva)
2. Para la ejecución de las medidas (coercitivas), el Gobierno tiene derecho a dar instrucciones a todos los territorios autónomos y a las autoridades de los mismos.

Ibid., p. 331.

⁹² **Artículo 144**

1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.
2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de los Territorios Autónomos.

Anteproyecto...p.695.

⁹³ Informe...p. 1605.

⁹⁴ **Artículo 147**

1. Si una Comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuaren de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la

4.4.3.1 Congreso

El debate de este artículo se celebró el 16 de junio, defendiéndose únicamente dos enmiendas. La primera de Letamendia solicitaba la supresión del segundo apartado y la sustitución del primero por otro en el que, en caso de que un territorio no cumpliera sus obligaciones respecto a lo que la Constitución u otras leyes le impusieran (suprimiendo la alusión al atentar contra el interés general), el Gobierno, con la aprobación de los dos tercios de los miembros del Senado podría interponer un recurso de inconstitucionalidad al TC. Si el Tribunal estimaba dicha inconstitucionalidad, entonces el Gobierno podría adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a cumplir sus obligaciones.⁹⁵

El diputado abertzale entendía que la fórmula usada en el informe atentaba contra la actuación de los órganos futuros de las CCAA. Debería bastar la simple alusión al no cumplimiento de las obligaciones que la Constitución y demás leyes marcasen, ya que la expresión *contra el interés general de España* podría dar lugar a que el Gobierno interviniera de manera desmedida en sus actuaciones.⁹⁶ Su enmienda fue ampliamente rechazada por 28 votos en contra, ninguno a favor y dos abstenciones.⁹⁷

Intervino entonces Pérez-Llorca para explicar el origen del artículo, que era una “traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal Alemana.” Aludía, además, a que, en virtud de una enmienda *in voce* que iba a ser presentada por su grupo, se iba a solicitar la necesidad de la aprobación por mayoría absoluta del Senado para que el Gobierno pudiera adoptar las medidas necesarias. Se planteaba así un precepto que “vendría a solucionar casos hipotéticos que nadie desea que se produzcan” y que introducía una mínima cautela de tipo federal. En efecto, aun estándose creando un Estado autonómico, se quería evitar la típica suspensión de acto o intervención directa del Gobierno en las CCAA, sustituyéndolo por una “técnica típica del Estado federal.”⁹⁸

La segunda enmienda defendida fue a la que hacía referencia el diputado centrista, y fue explicada por María Teresa Revilla López. Con ella se buscaba introducir la necesidad de

aprobación del Senado, podrá adoptarlas medidas necesarias para obligar a aquélla, al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades autónomas.

Informe...p. 1641.

⁹⁵ “Enmienda de sustitución del texto número 1 por otro del siguiente tenor:

Si un territorio autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le impongan respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación de los dos tercios de los miembros del Senado, podrá interponer recurso de anticonstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Si el fallo del Tribunal estimara la anticonstitucionalidad, el Gobierno podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a los poderes del territorio autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones.

Enmienda de supresión del número 2.”

Enmienda nº64 de Francisco Letamendia Belzunce...p. 172.

⁹⁶ Sesión núm.22, Comisión Congreso...p. 3416.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 3417.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 3416.

una mayoría absoluta en el Senado para la adopción de medidas por parte del Gobierno.⁹⁹ La enmienda fue aceptada por unanimidad, con treinta votos. Al no haber enmiendas al apartado segundo fue aprobado por veintisiete votos a favor.¹⁰⁰

En el Pleno del Congreso únicamente Fraga defendió su voto particular al artículo, en línea de lo que venía haciendo desde que se había roto el pacto con UCD. En dicho voto, Alianza Popular defendía introducir un derecho de intervención. Consideraba que este derecho había sido reemplazado por una fórmula benévola en el articulado, defendiendo sustituir la necesidad de una mayoría absoluta en el Senado por una mayoría simple en el Congreso. El diputado gallego defendía este cambio por dos razones. En primer lugar, por ser el Congreso la Cámara política y tener “la representación adecuada, que es la general del pueblo”. En segundo lugar, porque justamente el Senado, al estar representadas las CCAA, pudiera encontrarse “en una cierta situación de incompatibilidad moral y surgir problemas a la hora de una decisión urgente.”¹⁰¹

Ningún diputado hizo uso de la palabra, pasado directamente a votar la enmienda de AP, que fue ampliamente rechazada con 251 votos en contra, 23 a favor y una abstención. El artículo fue aprobado, sin modificaciones respecto al texto del Dictamen de la Comisión por 258 votos a favor, seis en contra y trece abstenciones.¹⁰²

4.4.3.2 *Senado*

En el Senado, el primer apartado del artículo varió en virtud de una enmienda presentada por Entesa Dels Catalans y defendida por Benet Morell. En la mencionada enmienda se proponía añadir la necesidad de un requerimiento previo por parte del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma, y, en caso de no ser atendido, dicho Gobierno, previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, podría tomar las medidas necesarias. La enmienda añadía un inciso final en el que se estipulaba que la decisión del Gobierno podría ser recurrida ante el TC.¹⁰³

El diputado defendió que se estaba ante un artículo que contemplaba un supuesto que podía dar origen a conflictos y tensiones muy graves. Teniendo en cuenta que se acaba de aprobar un artículo en el que se establecía que el presidente de la CA ostentaba la representación ordinaria del Estado, “es lógico que antes de tomar una decisión tan grave el Gobierno se dirija al Presidente de la Comunidad Autónoma”. Además, esta última

⁹⁹ El artículo quedó finalmente así redactado: **Artículo 149**

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Dictamen Comisión...p.2619.

¹⁰⁰ Sesión núm.22, Comisión Congreso...p. 3416.

¹⁰¹ Sesión núm.43, Pleno Congreso...pp.4560-4561.

¹⁰² *Ibid.*, p. 4561.

¹⁰³ Enmienda nº805 de Entesa del Catalans...p.3006.

advertencia podría evitar conflictos futuros. En relación con el segundo inciso, el senador no consideraba que necesitaba defensa, ya que entendía también lógico que la decisión pudiera ser recurrida ante el TC.¹⁰⁴ La enmienda fue aprobada por unanimidad por 25 votos.¹⁰⁵

A pesar de no presentar cambios la redacción del artículo en el pleno del Senado, merece la pena detenernos a analizar determinadas intervenciones de algunos senadores para poder entender el objetivo con el que este artículo fue redactado.

Prueba manifiesta de las tensiones generadas en el Senado respecto a UCD fue la intervención de Rosendo Audret Purcenau, de Esquerra Republicana e integrado en el Grupo Mixto. El senador proponía la vuelta al texto de Congreso, eliminando la alusión de la expresión “o atente gravemente al interés general de España”, añadiendo la necesidad no solo de la mayoría absoluta del Senado, sino también del Congreso. Respecto a la redacción dada por la Comisión del Senado, su enmienda, además de la eliminación ya comentada, suponía también suprimir el previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, así como la posibilidad de recurrir la decisión por parte de dicha Comunidad al TC.¹⁰⁶

La intervención parecía más encaminada a realizar una crítica a UCD y a la redacción general que se le estaba dando al Título VIII, que al propio artículo en sí. Asimismo, el senador manifestaba sus quejas respecto a las modificaciones introducidas en la Comisión y el Pleno del Senado, en particular en relación con las competencias, que consideraba habían sido reducido a

“simples competencias simbólicas, a modo de simples delegaciones dependientes de un poder central que se mantiene en su tradición centralista y jacobina.”

La “mentalidad errónea del partido del Gobierno, ayudado por el irresponsable consenso” estaba provocando que los diversos territorios del país estuvieran viendo menguadas sus

¹⁰⁴ Sesión núm. 16, Comisión Senado...p. 2686.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 2688. El artículo quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 154

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general o para la protección del mencionado interés general. La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Dictamen Senado...p. 3444.

¹⁰⁶ **Voto particular nº493 (enmienda nº418) de Rosendo Audet Puncernau (Grupo Mixto) ...p.4474.**

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Congreso y del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.

posibilidades autonómicas. Ponía como ejemplo, como prueba de una “motivación centralista inexcusable”, la aprobación del apartado segundo del artículo referido a las competencias exclusivas estatales, en el que se estipulaba que, sin perjuicio de las competencias asumidas por las CCAA, competía al Estado, por sí o conjuntamente con las CCAA la protección y fomento del patrimonio cultural común, para lo cual dicho Estado podría establecer en todo el territorio las instituciones educativas y culturales pertinentes.¹⁰⁷ Gracias a la reacción habida contra ese artículo “ultracentralista” en el Pleno, “se corrigió el error entre UCD y la Entesa con buen hacer político”.¹⁰⁸

Sin embargo, Audret consideraba que “esta operación diversiva” provocó que los Senadores catalanes se olvidaran de los otros puntos de este artículo, es decir las competencias exclusivas del estado,

“votando en contra o con la abstención a muchas competencias que se nos han negado y que dejan a los estatutos de autonomía vacíos de contenido.”

El artículo debatido en ese momento suponía, para el senador, “la síntesis de esta mentalidad” que había provocado que las CCAA se convirtieran en “simple apariencia de descentralización.” En virtud del precepto debatido, se podían dar abusos por parte del Gobierno central, quien podría tomar cualquier decisión arbitraria basándose únicamente en una interpretación subjetiva de la conducta de una CA ya que no existía ninguna garantía en la expresión *atentar contra el interés general de España*. En consecuencia, pedía el apoyo a su enmienda, que consideraban que dotaba a las CCAA de las “garantías mínimas de subsistencia.”¹⁰⁹ Su propuesta fue rechazada por 126 votos en contra, 8 a favor y 34 abstenciones.¹¹⁰

Pérez Maura Herrera, de UCD resaltó la paradoja que suponía la argumentación de Purcenau. En efecto, el senador le recordó, en primer lugar, los cambios en la redacción del artículo respecto al Congreso fueron iniciativa de Entesa y se aprobaron por unanimidad. En segundo lugar, dichas introducciones dotaban de más garantías para las CCAA ya que, además de tener que hacer un requerimiento previo al presidente de la CA antes de tomar cualquier medida (lo que podría evitar muchos conflictos), dicha Comunidad tendría la capacidad de recurrir la decisión al TC.

¹⁰⁷ **Artículo 148**

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 146, compete al Estado por sí o conjuntamente con ellas la protección y fomento del patrimonio cultural común y de la comunicación cultural entre todas, para lo cual el Estado podrá establecer en todo el territorio las instituciones educativas y culturales pertinentes.

Dictamen Comisión Senado...p.3442.

¹⁰⁸ El redactado del artículo varió y se estipuló que, sin perjuicio de las competencias asumidas por las CCAA, el Estado consideraría el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitaría la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. Se eliminaba la referencia a la posibilidad de establecer en todo el Territorio las instituciones educativas y culturales pertinentes.

¹⁰⁹ Sesión núm. 40, Pleno del Senado...pp. 3296-3297.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 3298.

En tercer lugar, y el aspecto más relevante a tener en cuenta al analizar este artículo, el senador centrista insistía en que se trataba de un precepto que provenía de una “Constitución no autonomista, sino federal”, en alusión a la Ley Fundamental de Bonn de 1949. De hecho, se trataba de una copia literal del artículo 37 de la mencionada Carta Magna. Señalaba también que, en otras Constituciones, no federales, pero si regionales como la italiana

“en su artículo 126 admite, por parte del Gobierno, una disolución de las Comunidades Autónomas por causa de seguridad nacional, lo cual es aún mucho más aleatorio”

que el atentado gravé al interés del España que, obviamente no era un interés particular.

“Es lógico que si hubiera alguna desviación con respecto a la Constitución u otra ley el Gobierno deba llamar la atención de la Comunidad Autónoma.”¹¹¹

En definitiva, la redacción aprobada era mucho más garantista que la que el senador catalán proponía. Habida cuenta de determinados conflictos actuales, esta argumentación toma mayor peso y muestra, claramente, que el objetivo del artículo 155 no era poder intervenir una CCAA ni mucho menos quitarle la autonomía, sino que se trataba de una garantía para hacer cumplir la ley a todos los territorios del Estado.

El artículo fue finalmente aprobado sin ningún cambio en la redacción respecto al texto de la Comisión por amplísima mayoría, con 174 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones.¹¹²

La comisión mixta mantuvo la redacción del segundo apartado, pero eliminó la posibilidad para la CA de recurrir al TC la adopción de medidas por parte del Gobierno en caso de que la Comunidad Autónoma no cumpliera sus obligaciones. El artículo quedará así redactado en la Constitución:

Artículo 155

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 3298.

¹¹² *Ibid.*, p. 3298.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.¹¹³

La conclusión previa que podemos ofrecer respecto a la organización territorial del Estado es que la Constitución no ofrece ninguna definición precisa, siendo las propias CCAA, a través de sus Estatutos de Autonomía quienes ofrezcan esta definición.

Sin embargo, de los preceptos constitucionales si podemos extraer una conclusión básica: existe una regla general para todas las CCAA que se basa en una descentralización imprecisa, y la excepción a esa regla, materializada en una descentralización política.

En relación con la primera, decimos que es imprecisa porque no existe un reconocimiento explícito del carácter político de los territorios que accedan por la vía lenta a la autonomía. Asimismo, en un principio, solo tendrán una serie de competencias taxativamente numeradas. Existe una indefinición de su estructura orgánica ya que la Carta Magna no precisa nada en torno a esto, por lo que las CCAA podrían tener una estructura típicamente administrativa o, en cambio dotarse de una estructura de organismo político (opción por la que se han terminado decantando todos los territorios). Finalmente, la intervención del territorio en el proceso de elaboración del EA es limitado, encomendándose el peso del mismo al legislador estatal.

En relación con la segunda, que sería la excepción (aunque terminaría convirtiéndose en regla), los preceptos previstos dotan a las CCAA de un carácter inequívocamente político. La distribución competencial es inversa a los demás territorios ya que podrán asumir el máximo techo competencial desde el principio. La estructura orgánica es similar a la de los órganos del Estado, con asamblea legislativa (elegida por sufragio universal con arreglo a criterios de representación proporcional), Consejo de Gobierno (políticamente responsable ante la Asamblea) y Tribunal Superior de Justicia. Finalmente, el estatuto es resultado de un proceso negociador entre la CA y el Estado.

¹¹³Artículo 155, Constitución Española. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>)

**CAPÍTULO 5: DERECHOS HISTÓRICOS.
LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA**

5 DERECHOS HISTÓRICOS. La Disposición Adicional primera

La incorporación de los derechos históricos en la Constitución, al igual que la introducción de las nacionalidades en el artículo segundo, responde, como veremos, a un pacto político necesario en la coyuntura de Transición para intentar superar conflictos y tensiones latentes en España desde la abolición foral. Esto no obvia que se trate de un caso excepcional en el Derecho Constitucional comparado en el que una constitución legítima y constitucionaliza la Historia como fuente de derecho. En efecto, se introducen conceptos predemocráticos, como es la foralidad, lo que ha sido denominado como constitucionalización de la foralidad.¹ Numerosos autores consideran que se trataba de un gesto meramente afectivo con para los nacionalistas vascos, y otros, como Corcuera van más allá considerando que se trató de la constitucionalización de un mito.²

Es interesante ver cómo hasta el 1 de junio no se incorporó esta demanda nacionalista, pese a estar siendo negociada (fuera del parlamento) desde el comienzo del debate constitucional. Siguiendo los testimonios de los protagonistas, la razón de la tardanza en la introducción del tema foral en la Constitución es justamente consecuencia de las negociaciones paralelas, las que, en aras de buscar un consenso, se alargaron todo lo necesario para tener un acuerdo a la hora de introducirlo en la Carta Magna, lo que demuestra que sí era algo que tenía transcendencia real. Como veremos más adelante, en algunos momentos se suponía este acuerdo, pero hubo tantas discrepancias en las negociaciones que fue uno de los preceptos más debatidos y tensos del iter constituyente. Por otro lado, el hecho de que la Constitución finalmente adoptada tendiese en sus últimas redacciones a homogeneizar el Estado, tiene su explicación en cómo, ya antes de la aprobación de la Constitución, se estaban creando regímenes preautonómicos en regiones que en un principio no tendrían por qué hacer uso del principio dispositivo. No obstante, la férrea represión franquista a cualquier forma de identidad, autonomía o expresión diferente hizo que las ideas autonomistas fueran vistas como sinónimos de libertad y democracia, de ahí el fervor autonómico.

“La elaboración de la Disposición Adicional Primera de la Constitución transcurre a través de tres fases diferentes: la decantación en el seno del nacionalismo vasco, concretamente del PNV de la idea de una forma de reintegración foral como vía de expresión de la reivindicación nacional

¹ Cfr. Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad. Política y sociedad en la Historia de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2019.

² Cfr. Javier CORCUERA: “La constitucionalización de los derechos históricos. fueros y autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, (1984), pp.9-38. ÍD.: “Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, (2003), pp. 237-270.

del pueblo vasco; su planteamiento y tramitación en el Congreso de los Diputados; y su ulterior debate y aprobación en el Senado.”³

Siguiendo este hilo, haremos, en un primer momento, un sucinto análisis histórico sobre la evolución de los fueros, así como el surgimiento del nacionalismo vasco y su reinterpretación foral, para posteriormente centrarnos en la génesis parlamentaria de la Disposición adicional, analizando no sólo los debates, sino también las negociaciones paralelas sin las que, en este caso, no se entiende la tramitación parlamentaria.

5.1 Análisis de la evolución del concepto fueros

Antes de adentrarnos en esta disposición, cabe realizar un sucinto recorrido histórico de los fueros y del nacionalismo vasco, así como de la evolución en su interpretación, para entender las diferentes posturas defendidas en el debate constitucional.

Habiendo numerosas investigaciones centradas en los fueros, su origen, evolución e interpretación, lo que buscamos recalcar en este análisis es la mutabilidad de los fueros desde su aparición, además de ver qué parte de esta tradición, de la interpretación de estas leyes, se retomó en la Transición. Buscamos hacer una aproximación histórica no a los fueros, sino a lo que de los mismos se dijo en el momento constituyente.

“El pasado mitificado, en una utopía pretérita, sirve como excusa para ordenar el presente de las instituciones públicas. La pretensión no es tornar a las instituciones públicas que surgieron en determinadas épocas, sino utilizar sus propias sombras para modelar las presentes, según las propias necesidades-”⁴

Por esto y para entender la cuestión foral en el debate constitucional, es necesario ver cómo pasan de ser característicos de cada una de las provincias a ser un denominador central y común de un territorio defendido por los nacionalistas; siendo esta la baza que jugará el PNV durante el debate constitucional, convirtiéndose los fueros (pasando a definirse como derechos históricos) en uno de los ejes claves de la negociación.

Nacidos en el Alto Medievo, los fueros eran los usos y costumbres del pueblo vasco que durante la Baja Edad Media se desarrollaron, cristalizándose en un régimen jurídico-político cuya evolución y adaptación no ha cesado desde su creación. Basados en la municipalidad desde los primeros siglos de su desarrollo (entre el siglo X y XIII), los territorios forales nunca han tenido un régimen jurídico común, ni han constituido jamás una entidad política o administrativa hasta la Transición. Si bien no podemos obviar la experiencia republicana, con el Estatuto de Autonomía de 1936-1937, su exigua duración, así como su situación de excepcionalidad hacen que el País Vasco como unidad, como

³ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición adicional...>> p. 225.

⁴ Carlos COELLO: *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca. Estudio del principio foral*, Universidad de La Rioja, 2014, p.16.

cuerpo político vasco estable y duradero sea una creación moderna y característica del periodo que en esta investigación estudiamos.

Desde su aparición, los fueros se distinguen por unas características que otorgaban cierta autonomía a estos territorios y que se mantendrían en el tiempo, aunque adaptándose a las coyunturas de cada momento. Desde su inicio, estos fueros tenían como base el municipio, cuyos representantes se reunían en la Junta General, dónde trataban los asuntos de alcance supramunicipal. Hasta la Constitución de Cádiz, que impuso el servicio militar, no existía en estos territorios ninguna obligación castrense, además de gozar de autonomía fiscal y judicial. En relación a esto último, es importante recalcar lo que se denominó como el pase foral y el pacto foral. Ambos componentes serían utilizados por el PNV como elemento argumentativo e interpretativo de cómo debían reconocerse los derechos históricos en la Constitución, así como la administración de justicia. El pase foral (que no era privativo de las provincias vascas, sino de cualquier corporación con fuero propio), consistía en la capacidad de controlar que las normas emanadas por otras autoridades no pudieran alterar el orden foral provincial. Para ello, las diputaciones y juntas disponían de la potestad de obedecer una norma, pero no cumplirla hasta que el rey, a través del Consejo de Castilla, considerase la posible lesión foral. Esto fue lo que el PNV en el momento constituyente interpretó como un pacto foral entre el rey y las provincias, quedando reflejado en la enmienda 689 que más adelante veremos.

Otra de las características en torno a la cuestión foral que no podemos obviar es que, desde sus inicios, los fueros no han tenido nunca una interpretación homogénea, y, de hecho, han sido causa de enfrentamientos. Como bien advirtió Tomás y Valiente, “la mítica y bucólica visión de una Euskadi carente de tensiones o de lucha de clases durante el Antiguo Régimen no resiste ningún análisis histórico.”⁵ A modo de ejemplo mencionar cómo, en el siglo XVIII y tras un cambio aduanero del interior a los puertos marítimos, las tensiones estallaron con la matxinada en 1718 y en conflictos posteriores.

Sin embargo, el momento histórico clave para entender la cuestión nacional y foral en España empieza en el siglo XVIII, con el nacimiento de los Estados-Nación. Cierto es que la unificación del Estado impulsada por los Borbones en el siglo XVIII no afectó, en un principio, a estos territorios, al contrario que lo que pasó con Aragón, Cataluña, Baleares y Valencia, con los Decretos de Nueva Planta y la abolición de sus fueros. No obstante, casi un siglo después y con el Estatuto de Bayona, ya se intuye el camino hacia la abolición de estos regímenes peculiares. En el artículo 144 de esta carta otorgada se estipulaba que “los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa

⁵ Francisco TOMÁS Y VALIENTE: <<Los derechos históricos de Euskadi>>, Revista Sistema, 31, (julio 1979), pp.3-28, esp. p.13. Recuperado de internet (<https://fundacionsistema.com/los-derechos-historicos-de-euskadi/>).

y Álava se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y al de la nación.”⁶

Era un primer paso de estudio de los fueros para decidir qué hacer con ellos, dejando la decisión en manos de las Cortes. Cuatro años después, tras la guerra de la independencia y con la Constitución de Cádiz se buscó unificar y homogeneizar, tanto económica como jurídicamente, el territorio; lo que en un principio chocaría de bruces con la foralidad. En este momento,

“los Fueros entraron en la época constitucional de la mano del carlismo, esto es, de la posición entonces más anticonstitucional, circunstancia que, indudablemente, contribuyó a acrecentar aún más si cabe el antagonismo entre Constitución y la foralidad.”⁷

Los constituyentes de Cádiz (no sin un arduo debate) decidieron no introducir ninguna mención a los fueros, aunque en un principio hicieron un gesto a los territorios forales en relación con la cuestión aduanera. No obstante, tras la primera guerra carlista, y a partir de la ley 6-19 septiembre 1837, que cesaba las Diputaciones, empezó el proceso de abolición, mutación, o incluso confirmación foral; según la interpretación que cada corriente ideológica le diese. En dicho proceso destacan dos leyes básicas: la ley del 25 de octubre de 1839 y la ley del 21 de julio de 1876. De ambas partiría el nacionalismo vasco para basar su teoría nacional. Analizaremos sucintamente cómo las interpretaciones de lo que suponen estas leyes para el régimen foral varían diametralmente según el momento histórico y la ideología.

Antes de adentrarnos en el nacionalismo vasco, mencionar que desde entonces la foralidad

“tendrá tres lecturas o interpretaciones, que por orden cronológico será la constitucionalista, la tradicionalista y la soberanista. Cada una de ellas procedía de una ideología propia, que el propio fuerismo logró trascender y modificar, la liberal, la carlista y la nacionalista.”⁸

La primera se gestaría con la ley de 1839 y llegaría hasta la revolución de La Gloriosa. Con la Restauración y el concierto económico de Cánovas se pasaría a la interpretación tradicionalista, nostálgicos del “autogobierno” anterior al establecimiento del Estado-Nación. Finalmente, la aparición del nuevo siglo, y a la par que se gestaban en Europa estos movimientos, surgió la interpretación soberanista, con el nacimiento del

⁶ Autores varios: *Estatuto de Bayona*, s.l., Editorial Linkgua USA, 2019, pp.1-54, esp-p.50. Recuperado de internet (<https://elibro-net.ehu.idm.oclc.org/es/ereader/eHu/106039>)

⁷ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera. Los derechos históricos”, en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la constitución española de 1978*, Tomo XII, Edesa, Madrid, 1997, pp. 510-610, esp. p. 526.

⁸ Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad. Política y sociedad en la Historia de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2019, p.23.

nacionalismo vasco. En esta evolución es cuando nacería también una de las principales características de la foralidad, y que se

“confirmará con el paso del tiempo: su poliformismo, su adaptación a cualquier doctrina política general hasta el punto de absorberla, demostrando su propia fortaleza del fuerismo.”⁹

El nacionalismo vasco tiene su origen en un movimiento reaccionario ante las consecuencias de la modernidad y la industrialización. La misma se percibía como una amenaza a la identidad de la sociedad vasca tradicional. Nacido en la anteiglesia vizcaína de Abando el 26 de enero de 1865 y criado en una familia carlista, Sabino Arana fue bebiendo de esta ideología, así como del fuerismo, dando un giro crucial en la misma al concluir, tras una conversación con su hermano Luis, que su patria era Bizkaia, convirtiéndose España en su enemiga. Desarrolló en torno a esto toda una nueva ideología, dando nacimiento al nacionalismo vasco. Basándose en una concepción esencialista de la nación, propia del romanticismo alemán, y ya introducida en el capítulo segundo de esta investigación, Sabino construyó un nacionalismo dualista, dónde el *yo* (la nación vasca) se afirma frente a la exclusión del *otro* (el enemigo, España), que representaba la principal amenaza frente al *yo*. Asimismo, ese *yo*, esa nación se definía por los cuatro rasgos básicos de estas teorías: raza (vasca), lengua (euskera), religión (catolicismo) y pasado histórico común (los fueros). Estos dos últimos rasgos están reflejados en el lema del PNV: *Jaun-Goikoa (Dios) eta Legi-zara (Ley vieja, es decir los fueros)*.

Arana escribió en 1890 que “Bizkaya se reconstituirá libremente. Restablecerá en toda su integridad lo esencial de sus Leyes tradicionales llamadas Fueros.”¹⁰ La reinterpretación de la historia para dotar de legitimidad un discurso político no es exclusivo de Sabino Arana, y se repite en numerosos movimientos sociales (notablemente en los de carácter regional o nacional). Siendo la invención de la tradición un recurso extendido, Sabino lo usó de igual manera para dotar de argumentos y legitimidad a su proyecto político nacionalista. En consecuencia, reinterpretó la historia vasca en clave independentista, bebiendo de fuentes de la mitología, la historia y la literatura fuerista y romántica, dotándoles de un nuevo contexto de significación. Defendía la idea de un pasado originario independiente, que desde la incorporación del territorio del Reino de Castilla empezó a decaer, culminando con la abolición de los fueros, símbolo de independencia del territorio. En definitiva,

“tres eran los principios rectores de esta ideologizada invención histórica sabiniana: la independencia originaria de los territorios vascos, el

⁹ *Ibid.*, p.23.

¹⁰ Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES, José Luis DE LA GRANJA (Eds.): *Documentos para la historia del nacionalismo vasco*, Barcelona, Ariel, 1998, p.33.

mantenimiento de esa libertad hasta el siglo XIX y su pérdida como consecuencia de la agresión del Estado liberal español.”¹¹

Aunque iguales orígenes, fue en un punto clave donde fueristas y Sabino (por ende, nacionalistas) presentarían su principal diferencia: la interpretación de, por un lado, la Ley del 25 de octubre de 1839, y, por otro lado, la del 21 de julio de 1876. De hecho, y como veremos más adelante, la defensa a la vuelta al pasado idealizado por el nacionalismo vasco a antes de la aprobación de la Ley del 25 de octubre de 1839 será una de las principales reivindicaciones del PNV desde su creación. Aprobada tras la 1ª Guerra Carlista, durante en el marco del Convenio de Bergara, el artículo primero de la Ley del 25 de octubre de 1839 confirmaba “los fueros (...) sin perjuicio de la unidad constitucional”. No obstante, el artículo segundo establecía también que “el Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable.”¹²

Modificación que nunca llegó ya que las Cortes no llegaron a tramitar ninguna ley al respecto, pero que sin embargo surtió efecto indirectamente a través de otros mecanismos, como, por ejemplo, en 1841 la supresión del pase foral. La ley del 21 de julio de 1876 era una nueva prueba del nuevo entendimiento de la unidad constitucional que se estaba dando en España con la Restauración. Técnicamente no fue una ley de abolición foral, pero cuando se aprueba, añadido a lo eliminado anteriormente a través de diversas legislaciones, dejaba sin efecto los fueros.

Dicha ley obligaba a los vascos a hacer el servicio militar y contribuir con la Hacienda española. Se abolían entonces los fueros, ofreciendo Cánovas el Concierto Económico, es decir una autonomía fiscal basada en el sistema del cupo, que continúa existiendo en la actualidad. Esta ley del 21 de julio era en realidad aquella ley anunciada en el artículo 2 de la ley de 1839, por lo que, como veremos, podría ser interpretada tanto como ley abolitoria, o, todo lo contrario, como un nuevo entendimiento de los fueros, convertidos en cupo económico, en autonomía fiscal; pudiendo ser interpretada como una continuidad del régimen jurídico anterior.

Diferentes interpretaciones se extrajeron de esta ley. En un principio, tanto los fueristas como Sabino Arana defendían la misma idea. La Ley del 25 de octubre de 1839 era una ley que conmemoraba la idea del pacto con la antigua monarquía además de dotar de nueva legalidad los Fueros (al confirmarlos, sin perjuicio de la unidad constitucional), pudiendo apelar a ella para que el Gobierno no los modificase sin que las provincias pudieran oponer resistencia. En definitiva, se trataba de un elemento de refuerzo para los fueros que permitía que sobrevivieran en un nuevo contexto (aunque posteriormente en la práctica sí que se fuesen vaciando de sentido). Además, al alterar esta ley, los principios

¹¹ Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES: *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco (1895-2005)*, Barcelona, Crítica, 1999, p.14.

¹² Artículo 1 y 2, Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación y modificación de los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra. Recuperado de internet (<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=40205>)

de la Constitución de 1837, que estableció la unidad constitucional, se consideró un acta adicional a la Constitución, haciendo de esta una ley especial con valor constitucional.

La ley de 1876, era, por el contrario, la Ley de Abolición Foral. La desaparición de los fueros significaba la desaparición de la prueba de la singularidad con la que debían ser tratados esos territorios. Dicha ley provocó la separación entre fueristas transigentes, quienes admitirían y se adaptarían a la nueva situación, que entendían como recuperación de parte de lo anterior (por los conciertos económicos que Cánovas ofreció) y los fueristas intransigentes, que no dieron validez a los acuerdos y reclamaban los fueros.

Desde el origen de su pronunciamiento político, Arana evolucionó, y trasladó el significado negativo de la ley del 1876 a la del 1839.

“¿Qué es lo que perdió con la ley del 21 de Julio? Sangre y dinero. Y ¿qué es sangre y dinero, ¿qué valen las quintas y las contribuciones comparadas con la pérdida de la nacionalidad e independencia?”¹³

En efecto, su interpretación cambió y consideró la Ley del 25 de octubre de 1839 como el fin de la independencia vasca ya que Euskadi pasaba a ser provincia española. La ley de 1876 sería el remate, también grave, pero no lo era tanto como ese momento clave, en el que los Fueros pasaban a ser “fueritos” (privilegios otorgados por la monarquía) y dejaban de ser *Lege Zaharrak*, códigos verdaderamente nacionales. De esta manera se habían desvirtuado y había desaparecido esa “expresión de la soberanía ejercida por cada territorio hasta 1839.” En consecuencia, las guerras carlistas se transformaban en “guerras de liberación nacional” donde se luchaba por la defensa de la soberanía foral. Asimismo, para él quien reclamaba abolir (fueristas, carlistas) la ley de 1876, pero no la de 1839, estaba en realidad reclamando “la reintegración de privilegios fiscales y militares consentidos por los monarcas hispánicos” y no “la recuperación del estatus tradicional de soberanía que los territorios vascos habían disfrutado en el pasado.”¹⁴

Varias interpretaciones se podrían dar para explicar esta evolución, la más factible el hecho de que apelar a la Ley de 1839 permitía elaborar un discurso Vasco-Navarro, y la Ley de 1876, no. En efecto, no tendría sentido ya que Navarra firmó el 16 de octubre de 1841 la Ley Paccionada, que convertía a Navarra en una provincia, sin competencias legislativas, ni exenciones fiscales, aunque sí con mantenimiento de su derecho civil, del autogobierno administrativo y con autonomía fiscal. Asimismo, dicha interpretación permitió a Sabino dotar de contenido político a la fórmula del *Zazpiak Bat*.

Discurso recurrente en los nacionalismos, con el “*Zazpiak Bat*” vemos aparecer la idea de la tierra prometida, el territorio que debe ser liberado. La interpretación de Sabino respecto a las leyes antes mencionadas, llevó a la propuesta de la creación ex novo de una

¹³ Sabino ARANA: “El 25 de octubre de 1839”, *Bizkaitarra*, 31 octubre 1894, p.1. Recuperado de internet (<https://www.euskalmemoriadigitala.eus/handle/10357/2829#&gid=1&pid=1>)

¹⁴ Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES: *El péndulo...* pp.14-15.

confederación (independiente de los Estados Francés y Español) de los siete territorios de Euskal Herria. La idea de confederación respondía al interés de aunar tanto una unidad política vasca como conservar esa foralidad independiente de cada territorio.

“Tal novación era de calado, porque planteaba una variación del sujeto histórico foral: de las provincias se pasaba a un único pueblo vasco; es decir, del originario ámbito provincial que habían respetado las dos primeras interpretaciones de la foralidad, ahora la tercera pasaba al regional, o como el propio foralismo soberanista había conceptualizado, nacional.”¹⁵

Desde los orígenes del nacionalismo, Navarra había sido considerada como la extensión ideal de la patria vasca. Durante la Transición esta idea estuvo muy presente y, aunque, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya actuaron como una unidad, se intentó siempre unir a Navarra. Ante esta imposibilidad, se legisló, tanto en la Constitución, como en el Estatuto de Autonomía posterior, la posibilidad de que Navarra formase parte de esta Comunidad Autónoma en cualquier momento, si así lo deseaba.

Esta nueva interpretación llevó a una pugna entre dos corrientes dentro del PNV que se acentuarían tras la muerte de Sabino, quedando en un lado los moderados, posibilistas (Sota, Eduardo Landeta, Nicolás Viar...), y por otro, los radicales, independentistas (“Aberrianos” la herencia directa de Sabino, su hermano Luis, Ángel Zabala, José Arriandaga...). Una de las principales diferencias era respecto al entendimiento sobre lo que había antes de la ley de 1839. Por un lado, para el sector moderado la abolición de la ley del 1839 era compatible con la permanencia del País Vasco en el Estado Español; mientras que para el radical la abolición de la ley era el retorno a la independencia. A pesar de esta diferencia de entendimiento, en 1908 el PNV aprobó su primer manifiesto programático, teniendo como objetivo

“especialmente la derogación, por lo que hace a Araba, Gipuzkoa, Nabarra, Bizkaya, de la ley de 25 de octubre de 1839”, aspirando “a retrotraer la situación política de Euzkadi a lo que era un hecho en los tiempos anteriores a las fechas en que esas disposiciones atentatorias contra su constitución política fueron promulgadas.”¹⁶

Sin embargo, no se explayaban sobre qué había antes, dando lugar a una ambigüedad buscada para poder albergar en el partido a los dos sectores: los que pedían una autonomía de máximos, y los independentistas. Al morir, Arana dejó en la incógnita la evolución de la Liga de Vascos Españolistas, pero permitió que los dos sectores pudiesen encajar su lectura de la ley con el pensamiento de Sabino. Estas dos corrientes se mantienen en la

¹⁵ Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad...*p.27.

¹⁶ Manifiesto y Organización del Partido Nacionalista Vasco aprobados en la asamblea nacionalista celebrada en Elgoibar el día 18 de octubre de 1908. Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES, José Luis DE LA GRANJA (Eds.): *Documentos para...*p.53.

actualidad, dominando la autonomista o independentista dependiendo del momento y situación.

Si ya en este momento hubo diversas interpretaciones sobre lo que estas leyes significaban, en la historiografía posterior estas divergencias se repiten. Ante estas diferencias, es interesante analizar muy sucintamente las consecuencias jurídico-políticas de este proceso evolutivo del régimen foral. En efecto, no cabe hacer un análisis pormenorizado ya que no había una institución unificada como tal en los diferentes territorios, por lo que su desarrollo sería muy diferente tanto entre Guipúzcoa, Vizcaya y Álava, como entre estas tres provincias y Navarra.

Lo que cabe destacar es cómo, desde la Ley de 1839, la legislación posterior fue creando el germen de lo que se convertiría en el Concierto Económico, concierto asumido y actualizado por diferentes corrientes ideológicas; incluso en franquismo, a pesar de eliminarlo de Vizcaya y Guipúzcoa.

En el caso de las tres provincias, y aunque en 1841 se eliminara la parte más característica de los fueros (el pase foral, sustitución de las Diputaciones y las Juntas Generales por Diputaciones provinciales...), cuatro años más tarde se restablecieron las Juntas Generales, dotándolas ya de unos rasgos definitorios que se mantendrían en su evolución, a pesar de sus disoluciones y restituciones.

En el caso de Navarra, y desde la ley paccionada del 16 de agosto de 1841, el desarrollo jurídico-legislativo de este territorio ha sido totalmente diferente, pero sería justo esta la razón por la que Sabino reivindicó la ley de 1839 (que le permitía crear un discurso introduciendo a Navarra). En efecto, y a pesar de que esta ley homogeneizaba a Navarra legislativamente con el resto del Estado, conservó su Derecho civil, además de atribuirse diversas competencias en materia militar y tributaria, teniendo la Diputación una amplia capacidad competencial, lo que le otorgaba una autonomía nada desdeñable. Las prerrogativas tributarias fueron la base posterior para el desarrollo del régimen del Convenio o Concierto económico.

En relación con el País Vasco, la Ley de 1876, junto con la posterior ley de Concierdos Económicos de 1878, también dotó a las Diputaciones forales de una gran capacidad de gestión competencial. Las divergencias surgían en torno a la base de legitimidad de estos Concierdos. Mientras que para unos las competencias y esta autonomía se basaba en la antigua foralidad, otros sectores califican “los Concierdos como las primeras medidas de un régimen fiscal peculiar o autónomo dentro de un estado liberal-burgués sin continuidad jurídica con el régimen foral.”¹⁷ Sea considerado uno u otro, este régimen económico particular permitió a la burguesía enriquecerse a través de la industrialización, y como remarca Javier Corcuera,

¹⁷ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.539.

“aunque esta nueva clase dominante vizcaína no pretendió en ningún momento el retorno a la situación foral anterior a 1876, tampoco aceptó dejar en manos ajenas la bandera de la legitimidad foral, auto atribuyéndose la salvación de los últimos restos forales: los Conciertos económicos.”¹⁸

La abolición foral de 1876 se dio en el escenario abierto en 1875 con el retorno de Alfonso XII y, tal como anunció en Sandhurst, el establecimiento de una monarquía constitucional. Cánovas, el autor del manifiesto de Sandhurst y de la Constitución de 1876, ideó un sistema que evitara la recurrencia de las crisis políticas facilitando la alternancia en el gobierno de las dos tendencias principales del liberalismo. A ello se añadía un principio de soberanía compartida entre Rey y Cortes, un mecanismo informal de control del espacio provincial y local mediante caciques o mandarines locales.

Este sistema caciquil permitió un periodo de estabilidad institucional, así como de construcción del Estado Liberal hasta su progresiva decadencia, que comenzó con la crisis del 98, acentuándose con la crisis de 1917 y que terminó con el golpe de Estado dado por Primo de Rivera y la instauración de una dictadura en 1923. La crisis de 1917 misma tiene sus antecedentes más lejanos en el “Desastre del 98”, y más cercano en la Semana Trágica de Barcelona.

Ese año, 1917, se caracterizó por una triple crisis. En primer lugar, una crisis militar, en segundo lugar, una crisis social, y, en tercer lugar, lo que nos interesa en relación con los fueros, una crisis política. Como es sabido, a raíz de la crisis militar, provocada por las Juntas de Defensa, las Cortes se cerraron (y por tanto toda garantía constitucional se eliminaba). Ante la negativa de Dato a restablecerlas, convocar elecciones y reformar la Constitución, Francesc Cambó, hizo un llamamiento el 19 de julio a la oposición (nacionalistas catalanes, socialistas y republicanos), reuniendo a todos los diputados y senadores catalanes y organizándose una Asamblea de Parlamentarios que exigía Cortes Constituyentes, así como el reconocimiento de la autonomía catalana y las identidades regionales.

Es en este contexto que, en verano de 1917 las Diputaciones Vascas de Guipúzcoa, Álava y Vizcaya (no lograron la unión de Navarra ya que temían perder lo que tenían con la ley de 1841) fueron gestando también su reivindicación autonómica. Surgió entonces la reivindicación de la reintegración foral, y en caso de no aceptarse, se solicitaba el mayor nivel de autonomía posible. Estas fórmulas se repitieron en la formación del Estado integral republicano y en la redacción del actual Estatuto de Autonomía del País Vasco. Las reivindicaciones vascas fueron finalmente defendidas en diciembre de 1917, a través de un mensaje de las Diputaciones al Gobierno. En este momento no se asumieron las

¹⁸ Javier CORCUERA: *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco. 1876-1904*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A, 1980, p.582.

demandas autonomistas, la coyuntura histórica fue totalmente convulsa, teniendo que esperar a la República para ver un avance en este sentido.

Sin embargo, ya en este mensaje se estableció, por parte de las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava la

“aspiración de obtener, dentro de la unidad de la Nación española, las más amplias facultades autonómicas (...) facultades que podrán ser ejercidas ya por las Diputaciones o por los organismos que se establezcan en el País para sustituirlas, ya por los ayuntamientos”.

Reivindicaban así “el restablecimiento de sus instituciones seculares, de sus Fueros”, lo “que en manera alguna tratan de mermar al Estado aquellas atribuciones que le son esenciales”. Además, de no darse esta reintegración foral,

“las diputaciones, sin hacer dejación ni por un momento de los derechos históricos (...) consideran necesario que se ensanchen los términos de su autonomía actual”.

Estipulaban cuales serían las competencias que tendría que mantener el Estado central, así como las que debían de competir a las Diputaciones, competencias que

“en nada va contra la soberanía del Estado (...) Ni puede significar tampoco abandono del régimen de conciertos, sistema que las diputaciones entienden ser el más adecuado para contribuir en la parte que a las Provincias Vascongadas corresponda, al levantamiento de las cargas del Estado por razón de las atenciones comunes a este y aquellas.”¹⁹

Reproducimos este mensaje ya que este discurso y las aspiraciones del mismo se repitieron en la Transición. De hecho, según el testimonio de Mitxel Unzueta citado por Herrero de Miñón, en 1976,

“la preparación del centenario de la ley abolitoria de 1876 dio lugar a una serie de reencuentros en la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País donde la joven generación nacionalista encontró a quienes habían vivido y en algunos casos protagonizado las reivindicaciones vasquistas anteriores la Guerra Civil, remontándose incluso al citado mensaje de 1917. En este, tras reiterar la reivindicación foral se proponía como

¹⁹ Mensaje de las Diputaciones Vascongadas a S.M, San Sebastián, 20 agosto 1917. Recuperado de internet (<https://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/eu/mensaje-de-las-diputaciones-vascongadas-al-gobierno-de-sm/ar-95176/#>)

sucedáneo un amplio régimen autonómico sin perjuicio de unas competencias exclusivas del Estado.”²⁰

En efecto, es en 1917, cuando, al ver imposible la reintegración foral el discurso cambia y se

“abre un nuevo proceso que discurrirá a través de la dialéctica *Autonomía-Derechos históricos*, elementos que aparecerán indisolublemente unidos hasta el día de hoy. Se opta por un régimen autonómico más amplio que el económico-administrativo, pero siempre con reserva expresa a los derechos históricos.”²¹

La clave de este discurso es que se mantenía la defensa de que el derecho era originario y propio de los territorios, y la aplicación del mismo pasaba, desde este momento, por la reivindicación de una autonomía y un reparto competencial, pero nunca olvidando que era un derecho propio y no concedido. Esto

“facilitará al partido jeltzale elaborar una doctrina, denominada de los derechos históricos, sin un contenido concreto, basada en la foralidad, en la singularidad vasca, como título especial para aspirar a una autonomía. Este proceso (...) será completado con el planteamiento de pacto con la Corona, asentado igualmente en la foralidad, en concreto en el pactismo igualitario foral. De tal manera que se trataría de unos pactos con un vínculo confederativo, por virtud de los cuales se habrían incorporado los Estados vascos a la Monarquía española y esta habría jurado respetar.”²²

Esta interpretación es la que llegaría al debate constitucional, de ahí la reivindicación que los Derechos Históricos sean un “aparte” en la Constitución, a través de una Disposición Adicional, y no a través de una integración en el Título VIII que organiza y pone las bases de la autonomía. Es decir, que los Derechos Históricos sean una cláusula de reserva constitucional.

La II República llegó de la mano de demandas nacionalistas y autonomistas, convirtiéndose este periodo en un punto clave, ya que parte de lo acordado, redactado y aprobado en este momento (Constitución y Estatutos de Autonomía), servirían de base para la redacción de nuestra actual Constitución.

²⁰ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición adicional primera por el Congreso>>, *Iura Vasconiae*, 11 (2014), pp.223-238, esp. p.228.

²¹ Javier CAÑO: “Derechos Históricos en el siglo XX”, en Miguel HERRERO DE MIÑÓN, Ernest LLUCH (coords.): *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona, Crítica, 2001, p. 124.

²² Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad...*, p.68.

En la II República, gracias a un giro en su estrategia y con una nueva generación de líderes políticos (encabezados por Aguirre), nacidos después de 1900 y caracterizada por tener grandes dosis de pragmatismo, el PNV logró sus mejores resultados hasta el momento, implantándose en el País Vasco y convirtiéndose en uno de los partidos hegemónicos, posición que sigue manteniendo. Este giro es más significativo si tenemos en cuenta que el PNV no participó (el nacionalismo catalán sí) en el Pacto de San Sebastián que firmaron todos los grupos de la oposición a la dictadura en 1930.

Fue en Tolosa, el 29 de enero de 1933 cuando se aprobó la organización confederal del PNV, materializándose este cambio de estrategia, al establecerse en el artículo primero del Título preliminar la reorganización del PNV

“en régimen de confederación republicana compuesta de regiones y municipios soberanos unidos en pacto confederal. La soberanía y el poder están depositados en el pueblo. El pueblo vasco nacionalista otorga este poder a sus representantes siguiendo los postulados de la tradición democrática contenidos en su lema Jaungoikoa era Lagi-Zarra.”²³

Buscaban avanzar en la materialización de su proyecto político, a través de la aprobación de un Estatuto de Autonomía. Al comienzo de la República, la principal alianza del PNV era la derecha católica y los tradicionalistas. La alianza de estos últimos respondía al interés de socavar el nuevo régimen que veían como una amenaza debido a su laicismo. Para alcanzar el Estatuto, el PNV supeditó todos sus movimientos a esto, impulsando, por ejemplo, el movimiento municipalista. Dicho movimiento defendía la competencia exclusiva de los ayuntamientos en la aprobación del Estatuto, por razones de tradición foral y legitimidad democrática.

La decisión de impulsarlo tuvo también motivaciones políticas, siendo en el ámbito municipal más débil la izquierda; teniendo mayor fuerza el PNV. La culminación del movimiento municipalista fue la aprobación por los ayuntamientos del proyecto de Estatuto de Estella, que fue posteriormente declarado inconstitucional. Como ya hemos visto anteriormente, la cuestión municipal fue objeto de debate, no intenso, pero sí presente y persistente.

La voluntad estatuista del PNV le llevó a hacer un viraje ideológico durante los años de República. Si en 1931 la alianza era con la derecha católica y el carlismo, supeditando la cuestión religiosa a la autonómica; la imposibilidad de alcanzar esta última hizo que primero, el partido virase al centro, en las elecciones de 1933, juntándose finalmente tres años después con las izquierdas para la consecución de su objetivo: la aprobación del estatuto de autonomía. Lo que se buscaba en este momento ya no era la restauración de la Ley Vieja, sino conseguir dotarse de una fórmula que permitiera al País Vasco ejercer su soberanía entendida como autonomía. Como hemos comentado, esta fórmula se gestó

²³ Artículo 1º, del Reglamento del PNV. Asamblea de Tolosa, 29 de enero 1933. Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES, José Luis DE LA GRANJA (Eds.): *Documentos para...*p.100.

a partir del mensaje de las Diputaciones de 1917 y la búsqueda de aplicación de la misma, explica los cambios de estrategia durante toda la República.

Se seguía manteniendo lo expuesto en el primer manifiesto del PNV aprobado en 1908 en relación con la derogación de la Ley del 25 de octubre de 1839. Respecto al territorio defendido, también se mantenía que “su terreno de acción es Euzkadi, o sea las regiones todas del País Vasco que se denominaban Araba, Bizcaia, Gipuzkoa, Laburdi, Nabarra y Zuberoa.”²⁴

No obstante, si en este momento la voluntad de juntar los 7 territorios era una utopía, más aún lo era conseguir la independencia de los mismos. Es aquí donde más se notó la influencia de esta nueva generación, que consideraba que el camino de la independencia pasaba primero por la obtención de un Estatuto de Autonomía, en un principio para las 4 Provincias (Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra), posteriormente sin Navarra. Para Arana el fin último debía ser la independencia de los territorios vascos, Aguirre entendía que, para ello, se debía pasar una fase previa, que en este caso sería la creación de un Estatuto de Autonomía, que otorgase a Euskadi la libertad (entendiéndola cada sector a su modo) que antes gozaba.

En 1936 el Frente Popular obtuvo 7 diputados (3 de Izquierda Republicana, 3 del PSOE y 1 del PCE), el Bloque contrarrevolucionario obtuvo 8 (5 la CT, 2 la CEDA y un independiente) y nueve el PNV. Aunque no alcanzase los 10 diputados para formar grupo parlamentario, Esquerra catalana le cedió uno, por lo que finalmente si crearon grupo, con Julio Jáuregui como secretario y su presidente José Horn, siendo sustituido pronto por Juan Antonio Irazusta a causa de una grave enfermedad.²⁵

El PNV buscaba ganarse la confianza de la izquierda, cosa que hizo a través de diferentes acciones. Asimismo, mientras que en 1931 había apoyado el nombramiento de Alcalá-Zamora, ahora se unía al Frente Popular y apoyaba su destitución. De la misma forma, votó favorablemente la moción de confianza del Gobierno frentepopulista de Manuel Azaña, así como más tarde apoyó su nominación como presidente de la República. Una de las primeras medidas de este gobierno fue declarar una amnistía, que supuso la libertad para los presos encerrados por la revolución de octubre, así como el restablecimiento de la Generalitat de Companys, y de los Ayuntamientos vascos democráticos, recuperando sus puestos los concejales que lo habían perdido en 1934 (por ejemplo, Aguirre). Además, asumió la responsabilidad de propiciar la creación del Estatuto de Autonomía.

La entente cordial entre Aguirre y Prieto se selló el 14 de abril de 1936, quinto aniversario de la proclamación de la República, siendo homenajeado además el expresidente Macià.

²⁴ Manifiesto y Organización del Partido Nacionalista Vasco aprobados en la asamblea nacionalista celebrada en Elgoibar el día 18 de octubre de 1908. Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES, José Luis DE LA GRANJA (Eds.): *Documentos para...* p.52.

²⁵ Buscando los paralelismos y diferencias con el debate constitucional, en la Transición no lograron formar grupo, aunque fuera una estrategia del PSOE contra el partido de Tierno Galván, y no directamente contra el PNV.

“En presencia de numerosos cargos públicos vascos y catalanes, los discursos de ambos líderes representaron la reconciliación de sus dos movimientos políticos, el socialismo y el nacionalismo (...) y su acuerdo sobre una aspiración compartida: el Estatuto como mínimo común denominador.”²⁶

El inicio de la Transición estuvo marcado también por esta entente indirecta, asumiendo el socialismo gran parte del discurso nacionalista. No obstante, la diferencia principal radicaría en que, mientras que en la República hubo un acuerdo rápido, el debate constitucional fue largo, con muchísimas tiras y aflojas, como una cuerda que estuvo a punto de romperse en numerosas ocasiones debido a la tensión. Obviamente la coyuntura era distinta.

El mencionado acuerdo tomó forma desde el día siguiente a este homenaje, cuando los diputados vascos (salvo Oriol) presentaron el mismo proyecto de Estatuto que el entregado en las Cortes en 1933. Se formó entonces una Comisión de Estatutos, con 21 miembros, siendo Indalecio Prieto el presidente y José Antonio Aguirre secretario. El PNV veía con optimismo el proceso, ya que al tener el Frente Popular mayoría en las Cámaras, la derecha no podría bloquear el Estatuto, aunque sí obstaculizarlo, cosa que hicieron. De hecho, Aguirre denominó “el obstaculizador” a Calvo Sotelo al ser quien más reticencias presentaba al proyecto; aunque a diferencia de 1935, en esta ocasión el enfrentamiento no era tan agresivo y tan atacante hacia el nacionalismo. Uno de los primeros obstáculos fue la oposición de la derecha a dar validez al referéndum realizado en 1933, y el intento de excluir a Álava, cuestión que había quedado pendiente de resolución en las Cortes del segundo bienio. Recuerda este episodio a la discusión durante el debate constitucional de la Transición sobre la validez o no justamente de este referéndum.

Al igual que pasaría posteriormente, la Comisión aprobó la validez del referéndum, dando comienzo la elaboración del Estatuto. Prieto propuso un estatuto simplificado que luego daría margen al País Vasco para desarrollarlo, pero que hacía en el momento más fácil su aprobación.

El Estatuto de Autonomía se debatió en 5 sesiones que la Comisión celebró entre el 29 de mayo y el 10 de junio, anulando la reunión del 17 de junio a falta sólo del Título de Estatuto referido a la Hacienda del País Vasco. Este tema reabrió un debate, aprovechado por las derechas que argumentaban que el Estatuto iba contra el Concierto Económico. PSOE y PNV realizaron una campaña en favor del Concierto a través de artículos en prensa y negociaciones con el Gobierno. A punto de solucionar las Cortes este asunto, estalló la sublevación el 18 de julio, lo que retrasó hasta septiembre la redacción del Título sobre la Hacienda, aunque los conciertos se mantuvieron. Finalmente, el 1 de octubre, con Prieto como ministro de Gobierno de Largo Caballero, las Cortes aprobaron el

²⁶ Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES, José Luis DE LA GRANJA: *La política como pasión. El lehendakari José Antonio Aguirre (1904-1960)*, Madrid, Anaya, 2014, p. 256.

Estatuto Vasco, siendo Aguirre nombrado lehendakari del primer Gobierno de Euskadi el 7 de octubre.

De los tres intentos de estatutos negociados, nos interesa, en relación a esta investigación, la aparición (o no) de la foralidad en los mismos. Asimismo, en la exposición de motivos del Estatuto de Estella (1931) se

“reclama la derogación de aquellas leyes [ley 21 julio de 1876 y 25 octubre de 1839] volviendo al estado jurídico anterior a ellas que es lo que en nuestro País se conoce con el nombre de Reintegración foral. Manteniendo viva esta reivindicación de los derechos históricos [...] el Pueblo Vasco ha querido que se consagre en la misma Ley constitucional de la misma República la personalidad del País Vasco.”²⁷

En el siguiente Estatuto, el de las Gestoras de 1933 se

“omitía aludir a los derechos históricos, si bien el texto plebiscitado hacía constar en su artículo 1º que “el régimen que aquí se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo deparen, estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo”.”²⁸

El estatuto finalmente aprobado en 1936 fue resultado de la coyuntura histórica, de las negociaciones y de virajes ideológicos del PNV. En consecuencia, se evitó toda alusión a los derechos históricos y a la reintegración foral. Como diría Tomás y Valiente respecto del ordenamiento de 1978,

“el régimen del Estatuto del País Vasco obedece a una lógica jurídica nueva, constitucional y en modo alguno restauradora de instituciones de un pasado más o menos remoto, pero en todo caso jurídicamente extinguido.”²⁹

Esta es una de las principales diferencias con nuestra Constitución actual. En efecto, aquí dedicamos una parte de esta investigación justamente al reconocimiento de los derechos

²⁷ Asamblea de Municipios Vascos: Estatuto general del Estado Vasco: aprobado en la magna Asamblea de Municipios Vascos celebrada en Estella (Lizarra) el día 14 de junio de 1931, pp.3. Recuperado de internet (<https://dokumeta.gipuzkoa.net/handle/10690/2447>).

²⁸ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.542. Con comillas en el original.

²⁹ Francisco TOMÁS Y VALIENTE: <<Los derechos históricos de Euskadi>>, Revista Sistema, 31, (julio 1979), pp.3-28, esp. p.13. Recuperado de internet (<https://fundacionsistema.com/los-derechos-historicos-de-euskadi/>).

históricos en la Constitución, reivindicación clave del PNV, interpretándolos como la restauración de un pasado foral.

La formación del Gobierno Vasco, iniciada la guerra civil, supuso la hegemonía del PNV al ostentar los jeltkides, además de la Presidencia, las carteras más importantes, como son Defensa (Aguirre), Justicia y Cultura (Jesús María Leizaola), Gobernación (Telesforo Monzón) y Hacienda (Heliodoro de la Torre). Durante los meses que lograron resistir, se

“transformó un Estatuto de mínimos en una autonomía de máximos y convirtió Euskadi, que nació entonces por primera vez como entidad jurídico-política, en un pequeño Estado semi-independiente, cuya capital fue Bilbao, con todos sus atributos: mantuvo relaciones exteriores (...), formó el ejército regular de Euskadi (...) acuñó moneda, expidió pasaportes; concedió indultos y reorganizó la justicia (...), creo la Universidad Vasca...”³⁰

A diferencia de España, donde la dinámica de la guerra civil era distinta, en Euskadi se creó una especie de oasis vasco, de índole político y religioso. No obstante, la vida de este oasis no duraría mucho, empezando su fin con los bombardeos de Durango y Gernika. En enero de 1939, con las tropas franquistas avanzando por Cataluña, se veía imposible la victoria, buscando ya no la mediación entre los bandos (que es lo que intentó Aguirre un tiempo), sino atenuar la represión. Acabada la guerra civil, el 1 de abril de 1939, el PNV empezó una nueva etapa en la que hizo una reconsideración de su estrategia política.

En el trascurso mismo de la guerra civil, Franco eliminó el concierto económico para Vizcaya y Guipúzcoa, a través del Decreto Ley del 23 de julio de 1937, acusándolas de traidoras por haberse levantado contra el golpe de estado. Sin embargo, al haberlo apoyado, Álava y Navarra fueron premiadas y mantuvieron este peculiar sistema fiscal; la primera a través del mismo decreto por el que se eliminaban los otros conciertos, se confirmaba el suyo y fue actualizado en 1952; en el caso de la segunda, este régimen se remontaba a la ley paccionada de 1841.

Este hecho es muy relevante en aras de nuestra investigación ya que la foralidad se mantuvo en Álava y Navarra, sin interrupción alguna desde 1878, y de hecho con diversas actualizaciones. La actualización del régimen hecha para Álava en 1952 indicaba la asunción por parte del franquismo de la foralidad y mostraba

³⁰ José Luis DE LA GRANJA: *El oasis vasco. El nacimiento de Euskadi en la República y la guerra civil*, Madrid, Anaya, 2007, p.299.

“hasta qué punto se había transferido ese gen de la foralidad entendida no solamente como una situación administrativa peculiar, sino sobre todo como el resultado de un acuerdo entre Gobierno y Provincia.”³¹

Se legitimaba además este sistema por continuidad histórica, quedando “subsistentes las facultades que en el orden económico y administrativo reconoció a la Diputación Alavesa el artículo quince del Real Decreto de trece de diciembre de mil novecientos seis.”³²

En la misma línea, Navarra actualizó en 1973 su Derecho Civil foral, dentro de unas actualizaciones del derecho regional en todo el territorio, y, como marcaba la exposición de motivos, se hizo ya

“superados los prejuicios que impedían el reconocimiento expreso de un hecho histórico tan notorio y natural como es el de la variedad de unos derechos regionales armoniosamente integrados dentro de una perfecta unidad política nacional.”³³

Para ello se nombraron diversas comisiones de juristas forales y “dentro de este planteamiento de la codificación foral se advertía la singularidad del régimen jurídico de Navarra” por lo que la propia Diputación Foral nombraba las comisiones.

“Esta diferencia respecto a las otras regiones forales no era más que una estricta consecuencia de la Ley Paccionada, de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno. De conformidad con esta Ley, se exigía el procedimiento de convenio para introducir reformas legislativas en Navarra.”³⁴

Se introducía entonces de pleno el reconocimiento de esta foralidad, dentro de la unidad, pero legitimada por la historia.

“Se presenta esta Compilación como un fiel reflejo del derecho civil realmente vigente en Navarra, y no como un simple registro de unas pocas particularidades jurídicas, por lo que, dentro de la continuidad

³¹ José María PORTILLO: *Entre tiros e historia: la constitución de la autonomía vasca:(1976-1979)*. Galaxia Gutenberg, 2018, p. 46.

³² Decreto por el que se aprueba el Concierto Económico de Álava (Boletín Oficial del Estado (BOE) de 23 de marzo de 1952 y Boletín Oficial de la Provincia de 29 de marzo de 1952. Cito de José María PORTILLO: *Entre tiros e historia: la constitución de la autonomía vasca:(1976-1979)*. Galaxia Gutenberg, 2018, p. 46.

³³ Ley 1/1973 de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, BOE, núm. 57, de 7 de marzo de 1973, pp. 4537 a 4547, esp. p. 4537. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1973-330>).

³⁴ *Ibid.*, p. 4537.

histórica del derecho navarro, recibe justamente la denominación de «Fuero Nuevo de Navarra».³⁵

Se mostraba este reconocimiento del regionalismo (así denominado por el régimen) y estas actualizaciones afirmaban “la vitalidad de todos los ordenamientos forales como vía para un concertado progreso del derecho de nuestra Patria.”³⁶ El franquismo fue avanzando hacia “una comprensión regionalista del hecho nacional” y “esta recuperación del pulso foral en el área vasco navarra debe entenderse en el contexto de una mayor visibilidad en España de formas de identidad parcialmente toleradas, pero no asumidas por el régimen.”³⁷

Desde el primer momento, hubo reivindicaciones por parte de Vizcaya y Guipúzcoa para la restitución de sus fueros, y no solo de parte de los nacionalistas, sino de los carlistas, ya que, aunque con una interpretación muy diferente de la hecha por los primeros, la eliminación de esto chocaba frontalmente con su tradición e ideología.³⁸ A pesar de las quejas, el asunto no se volvió a retomar hasta 1964, cuando la diputación Guipuzcoana fue más allá que la provincia vecina, pidiendo la supresión del DL; y no solo la derogación del preámbulo como hizo Vizcaya.

Sin embargo,

“las demandas de recuperación de los Conciertos no tuvieron unas raíces únicamente políticas o ideológicas (...) un sector muy notable de las élites provinciales, ligadas a importantes intereses financieros e industriales, estuvo también detrás de estas reivindicaciones.”³⁹

Esto, unido a la nueva etapa de desarrollismo impulsó que las reivindicaciones fueran más airadas que dos décadas antes, empezándose a unir demandas nacionalistas que también crecían. Para aplacar esto, y evitar más reclamas, el Gobierno decidió, a través del Decreto Ley del 6 de junio de 1968, modificar el Decreto Ley de 23 de junio de 1937, advirtiendo que “aun manteniendo en su aspecto sustantivo toda su vigencia las razones de unidad de política tributaria que lo inspiraron”, se suprimieron del preámbulo las expresiones más hirientes para el carlismo ya que “no se corresponden con el noble esfuerzo y laboriosidad que han caracterizado siempre a dichas provincias dentro de la

³⁵ *Ibid.*, p. 4538. Con comillas en el original.

³⁶ *Ibid.*, p. 4538.

³⁷ José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*, p. 47.

³⁸ Por cuestión de espacio no se pueden abordar aquí estas quejas, por lo que derivamos al lector a las investigaciones de Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y Estatutismo 1975-1979*, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea, 1991. Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad* ... así como José Antonio PEREZ: “Foralidad y autonomía bajo el franquismo (1937-1975)”, en Luis CASTELLS, Arturo CAJAL (eds.): “*La autonomía vasca en la España Contemporánea (1808-2008)*”, Madrid, Marcial Pons Historia, 2009.

³⁹ José Antonio PÉREZ: “Foralidad y autonomía...”, p. 289.

unidad nacional.”⁴⁰ No obstante, no se logró el objetivo, y las reivindicaciones continuaron, siendo más activa Guipúzcoa que Vizcaya.

En 1974, en la discusión de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local que reconocía, a través de una disposición final, la situación especial de Álava y Navarra, varios procuradores, así como el presidente de la diputación de Guipúzcoa, Juan María Araluce, propusieron también el reconocimiento de “régimen concertado económico administrativo acomodado a las circunstancias actuales”⁴¹ para Vizcaya y Guipúzcoa. El sector más inmovilista del régimen lo rechazó, y es en los inicios de la Transición cuando, a través del Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de marzo, se restablecieron las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya. Como marcaba la exposición de motivos de dicha ley, en 1975 y a las puertas de la muerte del dictador, se creó, a cargo del Instituto de Estudios de Administración “una comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya.”⁴²

El primer paso hacia ello y “como fiel reflejo de la voluntad integradora de la Corona y de su deseo de lograr la plena participación de todos los pueblos de España en el actual proceso político”⁴³ fue la derogación, el 30 de octubre de 1976, de la totalidad del Decreto Ley de 23 de junio de 1937. El siguiente paso fue la publicación el 4 de marzo del decreto que comentamos y que “declaró subsistente en estas provincias la legalidad común para el resto de las españolas, en tanto no se modificara por los regímenes especiales en estudio”⁴⁴, siendo las Corporaciones provinciales (esto es las constituidas en las Juntas Generales y Diputaciones Forales) las encargadas del “gobierno y administración de los intereses públicos peculiares”⁴⁵ de estas provincias.

Es en ese momento en el que se plantea “si cabía el éxito de la iniciativa desarrollada desde el propio régimen de dotar a Guipúzcoa y Vizcaya de sendas autonomías provinciales basadas en la foralidad, mediante su oportuna actualización.”⁴⁶ Justamente será sobre la cuestión de la actualización de este régimen que versará la mayor parte del debate constitucional en torno a los derechos históricos. Asimismo, esto refuerza nuestra hipótesis presentada al inicio sobre las ideas descentralizadoras de finales del régimen basadas en la regionalización, y que favorecerán el acuerdo final sobre la autonomía, aunque evidentemente las interpretaciones sobre la misma nada tenían que ver con una simple regionalización. Veremos cómo se terminaron reconociendo los Derechos Históricos en la Constitución en este capítulo, aunque ya apuntamos aquí que hasta 1981

⁴⁰ Decreto-ley 6/1968, de 6 de junio, por el que se modifica el preámbulo del de 23 de junio de 1937, BOE, nº137, de 7 de junio de 1968, p. 8255. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1968-651>)

⁴¹ José Antonio PÉREZ: “Foralidad y autonomía...”, p.291.

⁴² Real Decreto-ley 18/1977, de 4 de marzo, para la restauración de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, BOE, nº65, de 17 de marzo de 1977, pp. 6200 a 6201, esp.p.6200. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-6963>)

⁴³ *Ibid.*, p. 6200.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6201.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 6201.

⁴⁶ Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad...*, p. 63.

no se restableció del todo el concierto económico, siendo resultado, por primera vez de un pacto entre Estado y País Vasco, y no de las provincias con el gobierno central.

En conclusión, lo que destacamos de este sucinto análisis de los fueros es que la mutabilidad de los mismos es uno de sus rasgos más peculiar.

“Lo realmente peculiar de los fueros no ha sido nunca su contenido concreto, ni sus soluciones institucionales, que a veces han cambiado de forma radical en un determinado momento, sin que por ello las nuevas se hayan considerado menos “forales” que las antiguas a las que venían sustituir.”⁴⁷

Veremos cómo esta particularidad foral será uno de los puntos clave para posteriormente la elaboración de la Constitución ya que tenemos, de base, cuatro provincias con un régimen económico particular (dos de ellas totalmente legislado, las otras dos con la legitimidad reconocida de este sistema) antes mismo de elaborar la Constitución.

5.2 Génesis de la Disposición Adicional

Introduciendo ahora la génesis de la Disposición Adicional, desde la primera reunión en la que la Ponencia trató el tema autonómico, el 15 de noviembre, se estableció la necesidad de introducir una disposición transitoria para determinados territorios, aprobándose

“sin redacción especial una Disposición transitoria que reconozca la especialidad de las nacionalidades y regiones dotadas de régimen preautonómico, en las que la iniciativa para dotarse de un régimen definitivo de autogobierno corresponderá a los órganos ya existentes.”⁴⁸

Sin embargo, la misma no apareció ni en el primer borrador ni en el Anteproyecto, sino que llegó con el Dictamen de la Comisión, el 1 de julio. Esto fue consecuencia de las negociaciones que, al estar produciéndose en paralelo a la redacción de la Constitución, primaban sobre los plazos de esta última, esperando a tener un acuerdo para la introducción de los derechos históricos.

La redacción de la misma sería la siguiente:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se

⁴⁷ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p. 533. Con comillas en el original.

⁴⁸ Congreso de los Diputados: “Las actas...” p.332.

*llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*⁴⁹

Aunque esta primera redacción coincidiera con la final, en la Comisión del Senado variará sustancialmente, siendo uno de los preceptos más debatidos durante todo el iter constituyente; como veremos, la modificación en la Cámara baja respondería a una estrategia inesperada en la que socialistas y nacionalistas votaron conjuntamente a favor de una enmienda del PNV, así como los senadores por designación real, dejando a UCD en minoría, y rompiéndose el pacto que, hasta ese momento, habían mantenido centristas y socialistas.

En efecto, los acuerdos y desacuerdos cambiaron de unas horas a otras, difiriendo las versiones sobre los hechos, haciendo difícil la reconstrucción de las negociaciones, de las que solo tenemos los testimonios orales de sus protagonistas, tanto del momento a través de la prensa, como posteriores a los hechos. En palabras del propio Solé Tura, “la discusión parlamentaria de la reintegración foral vasca fue una auténtica sucesión de despropósitos.”⁵⁰

La introducción de los derechos históricos en la Constitución tendría su origen en una enmienda presentada el día 5 de enero por el Grupo Parlamentario Vasco al Anteproyecto, aunque, como veremos, la redacción final de la disposición sería fruto de un acuerdo de todos los grupos parlamentarios en la Comisión Constitucional del Congreso, salvo el PNV, aunque votase en un primer momento a favor de la misma. De esta forma, en el Anteproyecto aún no aparecía nada en relación a los derechos históricos.

Las enmiendas fueron estudiadas por la ponencia, presentando sus conclusiones el día 17 de abril. En este informe aparecían ya nuevas Disposiciones (tanto adicionales como transitorias), pero aún no había mención alguna a los derechos históricos. Analizaremos las enmiendas clave presentadas en este momento por el PNV (básicamente dos, aunque veremos alguna más), que, aunque rechazadas, serán defendidas durante todo el debate constitucional, y muestran la base ideológica y de relato nacionalista en el que se basó el PNV para defender los derechos históricos.

Por último, recordar el abandono de la Ponencia por parte de Peces-Barba desde el día 6 de marzo y que, por tanto, no participó en el

“estudio del Título VIII, relativo a las Comunidades autónomas, la Disposición Adicional Nueva, así como las Transitorias y Finales, la

⁴⁹ Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 121, 1 julio 1978, Pp. 2591-2622. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_121.PDF)

⁵⁰ Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos...*p. 105.

reordenación sistemática del Anteproyecto y la revisión de algunos artículos pendientes.”⁵¹

Este hecho es importante ya que el PSOE empezó a presionar en este primer momento para romper la alianza que se estaba formando entre UCD y AP, cosa que repitió en otros momentos del debate.

El debate en torno a la foralidad había empezado hace tiempo fuera de las Cortes, y, cabe destacar, entre otros, el testimonio de Herrero de Miñón, quien expone que, tras ser excluido el PNV de la ponencia, los nacionalistas adoptaron la estrategia de

“seguir una doble vía para conseguir el autogobierno: aprovechar al máximo que, a estos efectos, previese la Constitución como fue el caso del artículo 2 y del Título VIII y la reivindicación de los derechos históricos a incluir en una Disposición Adicional al texto de aquella.(...) Los derechos históricos reconocidos en la Adicional no formarían parte de la Constitución, eran originarios y anteriores a ella, pero su titular se vincularía a la misma y enraizaba al autogobierno vasco que a su amparo se construyera en la tradición foral aún muy viva en el imaginario nacionalista y vasquista.”⁵²

Este pensamiento coincide, en parte, con lo defendido en relación con la autonomía y analizado en el capítulo anterior. La misma no se genera en la Constitución, sino que es anterior a ella y la Carta Magna lo que hace es reconocerla y garantizarla. No obstante, la diferencia clave en este caso es que el hecho de que sea anterior no significa que sea ajena a esta, y por lo tanto el debate se centró en enmarcar esos derechos históricos dentro de la Constitución. El PNV, al hilo de su estrategia desde 1917, buscaba, además de una amplia autonomía, conseguir que los derechos históricos figurasen como una cláusula aparte de la Constitución.

De esta forma, además de poder ser considerados así como derechos preconstitucionales, la estrategia era que la actualización de los mismos se hiciese al margen de la Constitución, aunque no se oponían a que se hiciera dentro del ordenamiento jurídico, siendo esta fórmula muchísimo más ambigua. Lo importante era que la vía para la actualización fuese una negociación entre Gobierno e instituciones forales (dejando a las Cortes fuera), al margen de la Constitución (lo que no quiere decir al margen del Estado) consiguiendo, de esta forma, revivir el relato nacionalista del pacto foral. El estatus del País Vasco quedaría así sustentado en unas bases preconstitucionales, basándose en una unión (que es lo que defendieron en el artículo primero) con el Estado, y no en la unidad preestablecida del mismo.

⁵¹ Informe...p.1520.

⁵² Miguel HERRERO DE MIÑÓN: “El paso de la disposición adicional...”, p.228.

Esta doble vía se concretó en el convento de Larrea, en Amorebieta dónde el EBB junto con los parlamentarios, elaboraron, en enero de 1978, en cuatro días de intenso trabajo, las 101 enmiendas que posteriormente fueron presentadas. Se concretó además que quienes integrarían el equipo constitucional del partido serían: Carlos Garaikoetxea, presidente del mismo; los diputados Arzallus, Vizcaya, Sodupe, Pujana y Ajuriaguerra y Eli Galdós como enlace entre la dirección del PNV y su grupo parlamentario.

Al no estar presente el PNV en la ponencia, y no sentirse representados los nacionalistas en la minoría vasco-catalana, Ajuriaguerra fue a Barcelona a comentar estas enmiendas con Roca. Sin embargo, su mal estado de salud hizo que pronto se tuviese que retirar. Aunque tuvo tiempo de intervenir en alguna de las negociaciones, el político vasco falleció cuando el proyecto de Constitución se debatía en la Comisión del Senado.

Según el propio PNV, aunque posteriormente muchas de las enmiendas se elaboraran al calor de los debates y negociaciones, el planteamiento y fondo de las mismas se realizaron en torno a lo acordado en Larrea.

“Para los reunidos en Amorebieta, el Estado español debería ser una estructura formada a partir de soberanías originarias articuladas por medio del pacto que cede una parte de ellas. Es ese, según su visión, el sentido del Pacto con la Corona, es decir, con el Estado. Sería este el trasfondo de lo que se registraría en el Congreso como enmienda 689.”⁵³

El PNV se caracterizó entonces por manejar un lenguaje diferente al del nacionalismo catalán, y qué mejor que el lenguaje foral: en Cataluña no lo había habido y desde luego el nacionalismo catalán nunca lo había adoptado. Asimismo, no consideraban el derecho a la autonomía como una forma de descentralización, sino como un derecho político originario propio. Es decir, manejando una concepción confederal, consideraban este derecho como un “derecho de devolución”, por el que la autonomía suya venía legitimada por la historia, no por el Estado, y por lo tanto debían reconocerse esos derechos históricos.

Para lograr su objetivo, el PNV presentó dos enmiendas claves: la 689, más radical, que sabían que no se iba aceptar (aunque se aceptó parte con la introducción de la disposición derogatoria), y la 676, más pragmática. Además, la negociación para lograr aprobar el artículo 150.2 sobre transferencia, y no solo delegación de competencias fue clave también en la defensa de su relato foral.

En muchas ocasiones, el debate constitucional se dio más fuera que dentro del hemiciclo, en negociaciones secretas de las que únicamente tenemos testimonios individuales, muchas veces escritos a posteriori con intención de justificar y explicar las actuaciones de sus protagonistas. En el caso de la enmienda central del capítulo que nos ocupa, la 689,

⁵³ Gregorio MONREAL: <<La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes>>, *Iura Vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 11 (2014), pp.239-386, esp. p.296.

tenemos únicamente el testimonio de Herrero de Miñón, del PNV y del propio Arzalluz. Sorprende comprobar que, mientras de las negociaciones posteriores al Pleno del Congreso de los Diputados, si tenemos más testimonios, así como bastante prensa de las reuniones previas, en este caso las fuentes son escasas. Sobre este asunto, buscaremos hacer una reconstrucción lo más fidedigna posible, apoyada en la poca prensa y los pocos testimonios disponibles.

Un protagonista clave en este proceso de gestación de la enmienda 689 fue, según su propio testimonio, Herrero de Miñón. Su pensamiento, unido a relaciones personales estrechas con el nacionalismo, le hacían buen entendedor de la cuestión vasca, con especial sensibilidad hacia los planteamientos sobre los derechos históricos.⁵⁴ No sorprende ya que el fuerismo siempre fue algo propio de algunos sectores del conservadurismo y de la derecha española.

“Yo [Herrero] propugnaba la construcción jurídico-política de las realidades histórico-políticas ya existentes, con propia e infungible personalidad, con derechos históricos anteriores a la Constitución y que no podían insertarse en una reorganización homogénea del territorio nacional.”⁵⁵

Esta visión le granjeó no pocos conflictos con su propio partido, en el que la diversidad en este tema era flagrante.

Según cuenta el ponente, el día 20 de enero se reunió con Ajuriaguerra y Mitxel Unzueta. De la reunión, Herrero extrajo que lo único que quería el PNV era

“el reconocimiento de la identidad vasca como cuerpo separado y con derechos originarios dentro del Estado, sin negar en absoluto que éste ejerciera cuantas competencias fueran necesarias para el gobierno común y que se le entendían cedidas.”⁵⁶

Coincide esto totalmente con lo que venimos analizando, los nacionalistas buscaban legitimar sus derechos en la historia, y su unión con el Estado a través de una idea de

⁵⁴ La familia de su mujer, al igual que esta, era nacionalista vasca. El tío de su mujer era Juan Manuel de Epalza, estrecho colaborador del lehendakari Aguirre y de Ajuriaguerra. Tuvo diversos cargos en el ejército vasco durante la guerra civil, participando además en el Pacto de Santoña (en la parte militar, no política del pacto). Posteriormente fue consejero de Interior del Consejo General Vasco desde 1980 a 1982. El ponente narra que, en medio de las negociaciones sobre la Disposición Adicional, a mediados de julio, fue a cenar con unos amigos, algunos miembros del Gobierno y su mujer, y esta expuso su filiación vasca. Al parecer, uno de esos miembros del Gobierno le dijo a Suárez que era por eso que Herrero buscaba llegar a un acuerdo con los nacionalistas. Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de estío*, Madrid, Temas de hoy, 1993, p.168.

⁵⁵ *Ibid.*, p.151.

⁵⁶ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, pp. 227-228.

pacto. Herrero de Miñón comentó lo hablado con Suárez y Lavilla, que le encomendaron seguir con el diálogo con los nacionalistas. Tanto era así, que, según su propio testimonio,

“la famosa enmienda numerada 689 en que se planteaba la reanudación del tracto foral mediante el pacto con la Corona no recibió su redacción final hasta primera hora de la tarde del 31 de enero, momento en que la redactamos entre Xabier Arzalluz y yo mismo reunidos a tomar café en el salón rotonda del Nuevo Club de Madrid.”⁵⁷

Sorprende que el otro gran artífice de esta enmienda, Arzalluz, no menciona nada sobre su gesta a lo largo de sus memorias, aunque, como veremos si la comentará en su recorrido en el debate constituyente. Mixel Unzueta menciona su redacción en alguna ocasión, y da cuenta de un proceso bien diferente. Según su testimonio, sí coincide en que fue Ajuriaguerra quien quería incorporar los derechos históricos en la Constitución, pero, según él, esto no se dio el 20 de enero, sino un día antes de acabar el plazo de presentación de enmiendas, es decir el 30. La reunión se reduce entonces a una tarde, descrita como “una orgía telefónica con los Zabala y Uría, y nuestros compañeros de Congreso, que estaban en el hotel Palace” durante la cual “hicimos unas notas que, más que la disposición adicional en sí, explicábamos por qué se planteaba.”⁵⁸

Fuera cual fuera la gestación de esta enmienda, es cierto que la defensa del principio de pacto con la corona y de la teoría de la devolución manejada por el PNV se reflejó en dos momentos de la Constitución, ambos conectados con las dos enmiendas claves comentadas, entre otras. En primer lugar, con la introducción de la disposición transitoria segunda (que reconoce los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado estatutos de autonomía), así como la introducción de la disposición derogatoria segunda (que deroga la ley del 25 de octubre de 1839 y la Ley del 21 de julio 1876, asumiéndose así el discurso nacionalista del momento de la pérdida de los fueros como el momento de la pérdida de la identidad nacional) y la disposición adicional primera que ampara, respeta los derechos históricos y permite su actualización. En segundo lugar, con la introducción del artículo 150.2 (que en un primer momento estaba previsto como la disposición adicional que analizamos).⁵⁹

El hecho de que no solo delegaba, sino que el Estado pudiera transferir competencias hacía referencia a este concepto de “devolución” manejado por el PNV. La Constitución reconocería entonces la presencia en el Estado de unos territorios que, hasta época

⁵⁷ *Ibid.*, p. 229

⁵⁸ Iñaki ANASAGASTI: Entrevista a Mixel Unzueta, publicado el 17 de septiembre de 2018 en https://ianasagasti.blogs.com/mi_blog/2018/09/entrevista-a-mixel-unzueta.html

⁵⁹ La introducción de este artículo se intentó a través de dos enmiendas al dictamen emitido por el pleno del congreso. La enmienda 689 fue la primera presentada y la más radical a sabiendas que se iba a rechazar. La segunda enmienda, la 676, más pragmática, fue finalmente la que consiguió convertirse en el artículo constitucional 150.2. Cfr. José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*

reciente se habían gobernado solos, y, aunque no se pusiera en cuestión la soberanía estatal, si cambiaba el significado del origen de la misma.

Tras finalizar el plazo de presentación de enmiendas, la ponencia se reunió desde el 9 de febrero para estudiarlas.

“En las semanas que mediaron entre la presentación de las enmiendas, 31 de enero, y su debate en la Comisión 5 de mayo, ocupadas por la elaboración del Informe de la ponencia desde el 9 de febrero hasta el 17 de abril, la iniciativa vasca fue objeto de estudio y piedra de escándalo.”⁶⁰

El recorrido de la Disposición no acabó con la Comisión, siendo claves el Pleno del Congreso y la tramitación del Senado, y no tanto por lo que se discutió dentro (que también) sino lo que pasaba fuera. Y es que, en efecto, aunque en la redacción final de la disposición se volviese a lo acordado en el dictamen de la comisión (el 1 de julio), hubo interminables negociaciones fuera de Cortes, acuerdos, rupturas, consensos y disensos, que se tradujeron en diversas y profundas modificaciones en la fase de redacción en el Senado.

5.2.1 Negociaciones paralelas a la redacción del informe

Como ya hemos dicho, en el Anteproyecto no se mencionaban los derechos históricos. Tras el estudio de enmiendas, la ponencia rechazará prácticamente todas las enmiendas del PNV que tenían carácter foral. Es relevante cómo las versiones sobre esta fase difieren entre el PNV y Herrero de Miñón. El partido, en testimonio posterior, declara que en ese momento “Roca nos comunica que los miembros de la ponencia no quieren ni oír hablar de especificidad de la cuestión vasca.”⁶¹ En cambio, según el testimonio de Herrero,

“el Informe de la Ponencia, ultimado en la famosa sesión de Gredos los días 16 a 19 de marzo, no consideró la enmienda vasca, aunque se dio a entender que, por la vía del silencio, se pretendía dar tiempo a su más detenida negociación por parte del Gobierno. Ese fue el mensaje que me transmitió Lavilla y dada la opinión, contraria a las ideas de fueros y pacto, de mis colegas de ponencia, tanto los de UCD como los de los restantes partidos, fue la que me pareció más positiva.”⁶²

Este silencio fue interpretado (a posteriori, y esto es importante) por los nacionalistas como un acuerdo tácito entre PSOE y UCD, que además empezaron, según el PNV, una campaña de desprestigio contra el partido, acusándoles de separatistas y marginándoles de las negociaciones. Sin embargo, y como ya hemos visto a lo largo de la investigación, en este primer momento lo que hay es un pacto entre UCD y AP, que dará un vuelco en

⁶⁰ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 230.

⁶¹ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* p.31

⁶² Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p 239.

mayo, momento en el que sí, UCD y PSOE llegan a un acuerdo. Además, no podemos olvidar que dentro de la misma UCD las posiciones en torno a la cuestión vasca eran muy dispares, siendo más proclives al relato nacionalista personas como Herrero o Lavilla, estando en el lado contrario Pérez-Llorca o Abril Martorell. De hecho, a los dos primeros se les apartó de las negociaciones con los nacionalistas, ocupando su lugar los dos segundos.

El 5 abril, aprovechando un pleno del Congreso por la aprobación de los Pactos de la Moncloa, Arzalluz intervino para anunciar y justificar el contenido de su enmienda foral (la 689). Su intervención comenzó haciendo alusión a “los procesos violentos y perturbaciones del proceso político y de la paz social, procedentes de uno y otro extremo del abanico político y extraparlamentario” y aunque es una situación “lamentable y condenable”, estos sucesos vienen “originados en el periodo anterior” y “ha de ser colocado en su justo lugar.”⁶³ Esta alusión implícita a ETA no dejaba de tener una connotación de blanqueamiento.

Tras exigir elecciones municipales, Arzalluz reclamaba “la devolución de sus derechos políticos a los pueblos del Estado que los reclaman porque ni son privilegios, ni son concesiones de poder, sino el reconocimiento de un derecho, la devolución de unos poderes” Insistía en la idea ya comentada de que lo que el PNV proponía, básicamente, “y ahí están nuestras enmiendas constitucionales, la renovación del Pacto Foral con la Corona.”⁶⁴ Sobre esta teoría y argumentación se basaría el PNV durante todo el iter constituyente para defender sus enmiendas.

Tras esta intervención, y siguiendo el testimonio de Herrero de Miñón, Suárez indicó a Arzalluz el deseo de negociar y llegar a un acuerdo, reunión que no se concretaría hasta el 8 de junio, “cuando ya los equilibrios internos de UCD habían puesto en manos de Fernando Abril la responsabilidad de dirigir las negociaciones sobre el proyecto constitucional.”⁶⁵ Este cambio tendría su importancia ya que, en un principio las dirigía el ministro de justicia Lavilla, más proclive al entendimiento nacionalista, mientras que Abril Martorell tenía una visión mucho más centralista.

El 16 de abril, Garaikoetxea, Galdós, Arzalluz y Unzueta se desplazaron a Candanchú y mantuvieron una reunión informal con el rey durante aproximadamente dos horas. El objetivo era exponerle su defensa del reconocimiento de los derechos históricos actualizados vía pacto con la corona. Para ello también le entregaron un documento con estos planteamientos. Tanto la Vanguardia, como Deia y El Diario Vasco dan cuenta de esta reunión, informando de que “el pacto foral, la situación económica y los problemas generales del País Vasco fueron los temas más importantes tratados.”⁶⁶ La Vanguardia

⁶³ Intervención de Xabier Arzalluz el 5 de abril de 1978 en el pleno de las Cortes. Reproducido en: Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* p.170

⁶⁴ *Ibid.*, p.172

⁶⁵ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p 240.

⁶⁶ S.a: “El Rey con dirigentes del PNV”, *El Diario Vasco*, 19 de abril 1978, p. 3. Recuperado de internet (<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DKPAtzokoPrentsaWEB/buscar.do?amicus=178866&lang=es>)

añadía que “las mismas fuentes [refiriéndose a Deia] calificaban el encuentro de coincidencia”, aunque se produjo en la misma jornada en la que “don Juan Carlos se había reunido también con un grupo de miembros de Alianza Foral Navarra.”⁶⁷ Durante todo el debate constitucional no tenemos más menciones a reuniones con el rey, sin embargo, es de destacar esta ya que desde el principio el PNV busca afianzar ese pacto con la corona, y concretarlo directamente con el monarca.

Paralelamente, la ponencia seguía con el estudio de las enmiendas, provocándose la ruptura el 6 de marzo entre PSOE y UCD en relación a la materia educativa y a la de las autonomías. El distanciamiento fue tal que Peces-Barba abandonó la ponencia y no volvió a ella, aunque sí que firmaría el informe sobre el anteproyecto presentado el 17 abril, no estuvo en los debates sobre la autonomía. Para el PNV esta ausencia socialista y la ruptura en ese momento del PSOE y UCD provocó la alianza entre UCD y AP. Sin embargo, y como ya hemos apuntado, esta alianza estaba dada de antes, y en realidad cuando hay un vuelco es a partir del 23 de mayo que los acuerdos pasan a ser entre UCD y PSOE.

La ponencia rechazará entonces prácticamente todas las enmiendas del PNV con carácter foral. Lo primero a comentar del informe de la ponencia, es la introducción de una disposición adicional nueva, en la que se establecían las competencias que podrían asumir los Estatutos de autonomía de unos determinados territorios, así como el proceso de elaboración de su estatuto, distinguiéndose ya aquí dos vías para la autonomía y dos tipos de estatutos, cuestión analizada en el anterior capítulo con el estudio de la génesis del artículo 151.

En segundo lugar, se aprobó una Disposición transitoria tercera, aceptándose la enmienda 687 del Grupo Vasco,⁶⁸ rechazándose en este momento la enmienda 689, que centrará gran parte de este capítulo. En relación con esta disposición, en la Constitución final será la disposición transitoria cuarta que permite a Navarra, en caso de que así lo desee, incorporarse al régimen autonómico vasco. La cuestión navarra merecería un análisis diferenciado, que por cuestión de espacio no se aborda en esta investigación. Sin embargo, debemos mencionar que, a diferencia de la disposición adicional que nos ocupa,

“el 25 de enero de 1978, representantes del PNV, PSOE y UCD, reunidos en la capital del Estado, llegan, tras treinta y seis horas de negociación, a

⁶⁷ Agencia EFE: “Audiencias de S.M. el Rey. En Candanchú se entrevistó el domingo con representantes del PNV”, *La Vanguardia*, 19 de abril 1978, p.4. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/04/21/pagina-4/33728727/pdf.html?search=rey>)

⁶⁸ *En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al Régimen Autonómico Vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 129 del proyecto de Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que 10 componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. Si la iniciativa no prosperase solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que definitivamente fije el artículo 129 a los efectos de esta enmienda. Enmienda nº687 Grupo Vasco a la disposición final...p.274.*

un acuerdo en la redacción de la enmienda a la Disposición Transitoria Tercera del Anteproyecto de Constitución,⁶⁹

siendo esta aceptada y no apreciándose más cambios en ella que la adaptación del articulado al que la Disposición se refiere. Asimismo, la autonomía navarra se gestó por otras vías, basándose, sobre todo, en la argumentación que de ella hizo el Senador Jaime Ignacio del Burgo, gran conocedor de la cuestión debido a su formación académica, y quien, de hecho, fue posteriormente el primer presidente de la Diputación Foral Navarra.⁷⁰

En tercer lugar, se aprobó una disposición final primera, “con el voto en contra de los representantes de los Grupos Comunista y Minoría Catalana”⁷¹ por la cual “quedan derogadas cuantas normas se opongan a lo establecido en la presente Constitución.”⁷² Este artículo surgió de la aceptación del apartado 2 de dos enmiendas iguales,⁷³ presentadas por el Grupo Socialista de Cataluña y el Grupo Socialista del Congreso (325 y 379 respectivamente), no aceptándose en este momento el apartado 1, que al igual que la enmienda 697 del Grupo Comunista (y tampoco aceptada)⁷⁴, proponían la introducción expresa de la derogación de las leyes fundamentales del franquismo, así como la derogación de la Ley para la Reforma Política.

En el dictamen de la Comisión se acabarían introduciendo estas derogaciones, y, a raíz de las negociaciones en relación con la Disposición Adicional, en el Pleno del Congreso, se incluyó en el articulado la derogación de las leyes del 25 de octubre de 1839 y del 21 de julio de 1876.

⁶⁹ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 316.

⁷⁰ Jaime del Burgo se doctoró en derecho con la tesis “Orígenes y Fundamento del Régimen Foral de Navarra”. Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Biblioteca de Derecho Foral, 1968.

⁷¹ Informe...p. 1615.

⁷² *Ibid.*, p. 1615.

⁷³ 1. *Quedan derogadas de manera expresa la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967; el Fuero del Trabajo, de marzo de 1938, modificado por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967; la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942, modificada por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, modificada por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967; la Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945, y la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977, así como todas las disposiciones que las desarrollan.* 2. *Quedan derogadas cuantas normas se opongan a lo establecido en la presente Constitución.* Enmienda nº325 del Grupo Socialista de Cataluña y enmienda nº379 del Grupo Socialista del Congreso a la Disposición final...pp.153 y 173 respectivamente.

⁷⁴ Se propone el siguiente texto: **Disposición derogatoria.** *Con la entrada en vigor de esta Constitución quedan derogados: - El Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938. - La Ley Constitutiva de Cortes, de 17 de julio de 1942. - El Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945. - La Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945. - La Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947. La Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958. La Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967. La Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977. y con ellas, todas las leyes relativas al desarrollo de los principios e instituciones de dichas Leyes Fundamentales.* Enmienda nº697 del Grupo Comunista a la Disposición final...p. 313.

En consecuencia, en abril seguía sin haber alusión directa a los derechos históricos. La explicación es que apenas unos meses antes, en enero, fueron restauradas las Juntas Generales. Además, las negociaciones paralelas seguían avanzando, con lo que se prefirió darles prioridad con el fin de llevar al texto constitucional un texto consensuado. Hubo

“negociaciones formalmente extraparlamentarias de dos tipos: unas generales, donde se buscó y obtuvo consenso, incluso sobre el título VIII dedicado a las autonomías y en las que el PNV participó activamente y positivamente; otras entre representantes de UCD, es decir del gobierno, PSOE y PNV cuyo tema central fue la Disposición Adicional.”⁷⁵

5.2.2 Análisis de las dos enmiendas claves

Recordemos que el 5 de mayo empezó el debate en la Comisión Constitucional del Congreso, recordemos que estaba formada por 17 representantes de UCD, 13 del PSOE, 2 del PCE, 2 de AP y uno de Minoría Catalana. Un representante por cada grupo parlamentario tenía un turno de 45 minutos, centrándose la sesión en el tema de las nacionalidades y de la unidad de España, cuestiones que tenían que ver básicamente con el artículo primero y segundo de manera directa, con el título VIII de manera más indirecta. Veremos cómo el tema de las autonomías se fue retrasando en aras de las negociaciones exteriores.

Las tres primeras sesiones se dedicaron a la exposición de teorías, posiciones, acuerdos y desacuerdos con el anteproyecto, así como con el informe de la ponencia. A partir de la cuarta sesión, el 11 de mayo, es cuando empezaron a aprobar el articulado, tardando tres días para los tres primeros artículos, aprobando posteriormente varios artículos en una misma sesión, hasta llegar a la decimonovena sesión, en la que comenzó la discusión sobre el Título VIII, alargándose 4 sesiones. En la sesión final, el día 20 de junio se votaron las disposiciones adicionales, viéndose más claramente la defensa o rechazo de las enmiendas nacionalistas, aunque durante todas las sesiones se tocó el tema de manera más o menos directa.

Reafirmando la importancia de las negociaciones, aunque las dos enmiendas claves fuesen defendidas (indirectamente) al principio de los debates de la comisión en las intervenciones ya analizadas en el capítulo segundo, a la hora de someterlas a votación Arzalluz no las sustentaría, presentando el día 20 de junio una enmienda *in voce* que no sería aceptada. En esa sesión, los otros 7 grupos parlamentarios presentarían una enmienda a la disposición final del informe de la ponencia, que sería la finalmente aceptada y cuya redacción es la misma que la que actualmente tenemos en la Constitución. No obstante, cabe hacer un sucinto análisis de ambas enmiendas, para luego, posteriormente, centrarnos en ese debate en la última sesión de la Comisión, el 20 de junio.

⁷⁵ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 240.

La enmienda 689 decía así:

“1. Se derogan las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.

2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios.

3. Se renueva el Pacto Foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar un único ámbito territorial, creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse.

5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentaran la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular.”⁷⁶

Esta enmienda sería la versión radical del confederalismo, proponiendo la incorporación de todo el “kit” nacionalista. Cabe destacar que no son las provincias quienes negociarían, sino que sería directamente el CGV quien negociaría con el Gobierno de la Corona para el traspaso de competencias. Aunque para Herrero de Miñón (y obviamente, porque él estuvo en su redacción) no suponía una visión esencialista y consideraba que

“a la hora de hacer la exégesis de este texto es necesario separar de todo lo demás el párrafo tercero [es decir el párrafo que hace referencia al pacto con la corona]. En efecto el párrafo primero llegó a ser la Disposición Derogatoria Única - 2 de la Constitución(...) El párrafo segundo, interpretado en su contexto, remite a la restauración de los órganos forales iniciada por el propio gobierno centrista (...) y la devolución de los poderes originarios en dicho párrafo prevista no podía tener más que un alcance simbólico a la luz de lo dispuesto en el párrafo quinto de la misma enmienda Y los párrafos cuarto y quinto respondían a la literalidad de los RRDDL 1 y 2/1978 de 4 de enero. Es claro, por lo tanto, que fue la idea del Pacto con la Corona la gran novedad de la enmienda.”⁷⁷

⁷⁶ Enmienda nº689 del Grupo Parlamentario Vasco a la Disposición final...p.313.

⁷⁷ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p.230.

Como bien recalca Portillo, Miñón parte de

“una perspectiva que traía causa de una larga tradición de liberalismo fuerista español, al que no le causaba problema moral alguno que se disputara sobre la Constitución siempre y cuando el Estado (la Corona) quedaran indemnes.”⁷⁸

Difiriendo con Herrero de Miñón, para otros autores, esta enmienda

“trata de canalizar la secular reivindicación del nacionalismo vasco, la reintegración foral plena, a cuyo efecto se tomaba como punto de partida la abolición de las Leyes de 1837, 1839 y 1876, para, a renglón seguido, plantear la recuperación de unos impreciso <<podere políticos originarios>> cuya concreción debía llevarse a cabo a través de una negociación entre un órgano representativo del conjunto de territorios (y ya no de cada una de las provincias) y el Gobierno de la nación. Como culminación de todo lo anterior, se renovaba el <<Pacto Foral>> con la Corona.”⁷⁹

En la misma línea se manifiesta José María Portillo considerando que

“la justificación de esta enmienda desplegaba los dos puntos fuertes en los que se asentaba el argumento nacionalista de la devolución: había habido una previa usurpación que podía datarse entre 1837 y 1839 y ello había generado una necesidad constante de lucha por la recuperación de derechos que ha forzado en los últimos tiempos a seguir caminos alejados de su tradicional forma de sentir y practicar la convivencia. Dicho de otro modo, las dos guerras carlistas y la Guerra Civil debían entenderse como una larga guerra foral, prolongada por ETA, y solucionarse mediante ese ejercicio de devolución constitucional.”⁸⁰

Corcuera había planteado ya antes algo similar al considerar que esta justificación “recoge la vieja argumentación fuerista, subrayando el argumento carlista (convertido ahora en argumento etarra).”⁸¹ Analizaremos un poco más adelante la argumentación de la enmienda.

En consecuencia, la

⁷⁸ José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*, p. 68.

⁷⁹ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.545. Con comillas en el original.

⁸⁰ José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*, p.67.

⁸¹ Javier CORCUERA: *Política y derecho: la construcción de la autonomía vasca*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, p. 115.

“enmienda 689 tenía una significación ideológica que se bifurcaba en un doble contenido: de una parte, el autogobierno como derecho originario y no como concesión de la Constitución de 1978, o lo que es igual, la reafirmación de la legitimidad histórica frente a la legitimidad dimanante de la decisión del legítimo poder constituyente; de otra parte, una forma particularizada de incorporación al Estado, quizás como consecuencia del propio hecho diferencial” subyacente en la foralidad.”⁸²

En este sentido y según Porres,

“la enmienda número 689 era un elemento más, bien que trascendente, de un planteamiento global más amplio sobre el modelo de Estado pretendido. Y así, debía ponerse en estrecha conexión con la enmienda número 590, del propio Grupo Parlamentario Vasco, en la que se postulaba como redacción alternativa al apartado segundo del artículo 1º la siguiente: <<Los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo forman, en los que reside la soberanía>>. Se quebraba de esta guisa la concepción jurídica unitaria del pueblo español como poder constituyente. Y todo ello en orden a lo que constituía la máxima aspiración del nacionalismo vasco: conseguir articular en la Constitución una fórmula que entrañase de algún modo el reconocimiento de la originaria soberanía vasca.”⁸³

No solo numerosos historiadores coinciden en que la vía foral buscaba legitimar un relato histórico nacionalista, y que, además, conscientes de que no iba a ser aceptado, no fue más que una estrategia para abstenerse en la votación constitucional y no tener que dar un sí; sino que los propios Garaikoetxea y Arzalluz así lo dicen.⁸⁴ El primero menciona en sus memorias que

“la indefinición final de la fórmula servía para abrir una vía específica de alcance ilimitado al autogobierno vasco y encontraba también una legitimación específica en los antecedentes históricos; su propia indefinición podía vencer la refractariedad de los sectores más reaccionarios del Estado, y no planteaba una generalización de aquella especie de cuña confederal para todo el Estado.”

Es más, menciona que la enmienda al artículo 1 de la soberanía era “un intento de introducir (...) una concepción confederal en el texto constitucional.” Al ser conscientes de la imposibilidad de hacer pasar el derecho de autodeterminación, pensaron “abrir una vía específica para los derechos del pueblo vasco mediante la reintegración o devolución

⁸² Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.546. Con comillas en el original.

⁸³ *Ibid.*, p.545. Con comillas en el original.

⁸⁴ Entre los historiadores encontramos a Jon Arrieta, Virginia Tamayo, Portillo, Corcuera...

de los derechos históricos forales que, en teoría, nos retrotraían a una soberanía originaria.” Para ello tenían la doble estrategia de plantear “la abolición de las leyes derogatorias de fueros de 1839 y 1876 (tras las guerras carlistas)” y proponer “que la actualización del régimen foral se produjera por acuerdo o pacto entre el Estado y las instituciones representativas de Araba, Gipuzkoa, Bizkaia y Navarra.”

No duda en reconocer que “pudo haberse mitificado en cierta medida el alcance que en la historia tuvo aquella soberanía originaria (principalmente en un régimen de pactos con monarquías absolutistas y lejos de conceptos constitucionales actuales)” aunque se justifica aludiendo a que

“no es menos cierto que quienes suelen hacer este tipo de críticas no dudan en exaltar el régimen paccionado de leyes como la de 1841 de Navarra, derivada de la ley abolutaria de 1839 y producto de una derrota militar que degrada la situación foral preexistente.”⁸⁵

Por su parte, Arzalluz estipulaba que, sabiendo el rechazo al derecho de autodeterminación, consideraban que

“había que hacer algo en defensa de nuestros derechos. De modo que redactamos una enmienda cuya tesis era: <<Puesto que decís que hay que anular las bases de los desacuerdos históricos, deshaced el error de Cádiz y restaurar el sistema foral de nuestros territorios>>. Era una enmienda llena de *se derogan y se restauran*, realmente farragosa. Lo cierto es que la presentamos con el convencimiento de que nos la iban a rechazar. Pero sabedores de que con ello nos daban un sólido argumento para no aceptar la Constitución, porque lo que pedíamos era de justicia: la anulación de un hecho de fuerza.”⁸⁶

Sin embargo, no estaba en su imaginario esa búsqueda del derecho de autodeterminación, sino que, desde el principio, estaba la intención de buscar el reconocimiento de unos derechos históricos, que se basaban en una mitificación de la historia, aludiendo a momentos preconstitucionales, buscando renovar un pacto con la Corona y situando al País Vasco fuera del planteamiento de la unidad estatal, tal y como dejan claro ambos dirigentes nacionalistas.

Por otro lado, la segunda enmienda, más pragmática y presentada también al artículo 139 del anteproyecto, con el número 676, regulaba las competencias de las CCAA y decía así:

1. El ejercicio de los poderes públicos corresponde al Estado y a los territorios autónomos en el ámbito de sus respectivas competencias y

⁸⁵ Carlos GARAIKOETXEA: *La transición inacabada*, Barcelona, Planeta, 2002, p.58.

⁸⁶ Xabier ARZALLUZ, Javier ORTIZ (ed.): *Así fue...* pp. 176-177. Con comillas y cursivas en el original.

atribuciones, determinadas en la presente Constitución y en los Estatutos.

- 2. En el desarrollo de las mismas el Estado atenderá a la existencia de las autonomías y al principio de descentralización, teniendo en cuenta los vínculos de las nacionalidades y regiones, los factores históricos y culturales, la conveniencia económica y la estructura social.*
- 3. Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del territorio autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación.*
- 4. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todos o alguno de los territorios autónomos la facultad de dictar para los mismos la correspondiente legislación delegada.*
- 5. Con carácter provisional, y en tanto no use el Gobierno de sus facultades reglamentarias, el territorio autónomo podrá ejercer las mismas.*
- 6. El Estado transferirá a los territorios autónomos los bienes y derechos afectos al desarrollo de las competencias autonómicas.”⁸⁷*

Siguiendo la interpretación de Portillo, en esta enmienda y en su justificación hacía suya una previsión que aparecía ya en el anteproyecto acerca de la posibilidad de que el Estado delegara en las autonomías la “gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas” que le eran propias. La interpretación que se le daba era lo que otorgaba a esta medida otra dimensión, pues se veía ahí una posibilidad para que se fuera produciendo el mismo fenómeno de devolución, aunque fuera de manera más pausada.

“Era la vía, defendía Xabier Arzalluz ante la Comisión, para que pudiera acomodarse la Constitución con las nacionalidades que históricamente han mantenido unas instituciones de gobierno y administración profundamente arraigadas, es decir los Fueros. (...) Ambas líneas abiertas por las enmiendas nacionalistas vascas acabarán encontrando reflejo constitucional, la primera de ellas como disposición adicional primera y derogatoria segunda, y la segunda como artículo 150.2. Sin embargo, el nacionalismo llegó al final del debate constituyente manifestando un desacuerdo con la forma en que el texto se había consolidado finalmente, lo que le llevó a abstenerse en el referéndum del día 6 de diciembre de 1978.”⁸⁸

⁸⁷ Enmienda n°676 Grupo Vasco al art.139 Título VIII ...p.270.

⁸⁸ José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*, p. 68- 69.

Sin embargo, no debemos olvidar que esta enmienda hay que analizarla junto con la 657⁸⁹, en la que especificaban en once apartados las competencias que debía tener el Estado ya que consideraban

“más lógico señalar el cuadro general de competencias del Estado y dejar la posibilidad de que sean los respectivos Estatutos los que concreten las materias que asume cada territorio autónomo”⁹⁰.

La enmienda 676

“completaba el modelo de distribución competencial, posibilitando la trasferencia mediante ley de competencias de gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas en materias de la exclusiva competencia estatal.”⁹¹

5.2.3 El consenso entre PSOE y UCD

Para entender por qué el PNV decidió presentar una enmienda *in voce* el 20 de junio, y cómo los demás partidos llegaron a un acuerdo para presentar la enmienda finalmente aceptada, debemos ver qué pasaba en el proceso paralelo a la discusión en la comisión.

Como ya hemos mencionado anteriormente, el PSOE quiso presionar con su salida de la ponencia contra la alianza entre UCD y AP, que tampoco favorecía a los centristas de cara a la opinión pública. Los debates habían sido muy virulentos y agrios, pero, a partir

⁸⁹ Enmienda nº657 Grupo Vasco al art.138 Título VIII ...p.264. Al título VIII, artículo 138:

Quedaría redactado así:

“A los efectos de lo prevenido en el precedente artículo, se entiende como de la exclusiva competencia del Estado las siguientes materias:

- 1- Relaciones internacionales y regulación de las inter-regionales.
2. Defensa, Fuerzas Armadas y protección de la población civil.
3. Nacionalidad o ciudadanía, inmigración, emigración, extradición, derecho de asilo y extranjería.
4. Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior.
5. Sistema cambiario y monetario, régimen de pesas y medidas y fijación de la hora oficial.
6. Ferrocarriles y transportes terrestres del Estado, navegación aérea, correos y telecomunicaciones, cables submarinos, abanderamiento de buques y aeronaves e iluminación de costas y señales marítimas.
7. Bases del régimen jurídico de la Administración Pública y del régimen estatutario de sus funcionarios.
8. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
9. Hacienda General y Deuda del Estado.
10. Estadística para fines del Estado.
11. La cooperación del Estado y de los territorios autónomos en materia de policía criminal y de defensa de la Constitución.”

JUSTIFICACIÓN

Esta enmienda obedece a que estimamos más lógico señalar el cuadro general de competencias del Estado y dejar la posibilidad de que sean los respectivos Estatutos los que concreten las materias que asume cada territorio autónomo.

⁹⁰ Justificación enmienda nº657 Grupo Vasco al art.138 Título VIII ...p.264

⁹¹ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.547.

del 23 de mayo (undécima sesión) la tónica cambió, ya que se gestó un nuevo consenso de Cortes para fuera, entre UCD y PSOE.

En efecto, los socialistas, viendo cómo se estaban aprobando los primeros artículos gracias a la mayoría mecánica, presionaron de nuevo con el abandono de la comisión, dando por roto el consenso, si no se cambiaba esta dinámica. De hecho, Felipe González declaró que el consenso había quedado roto.⁹² Ante esta situación, y las tensiones que se vivían en la Comisión, el comité ejecutivo de UCD decidió reunirse el 20 de mayo para analizar la situación, y aunque Pérez-Llorca declaró que estaban muy satisfechos con el desarrollo de los trabajos constitucionales, la realidad no era esa.

Al día siguiente,

“los tres ponentes de UCD, junto con Rafael Arias Salgado, acudieron a Castellana 3, convocados por Fernando Abril. El vicepresidente del Gobierno se mostró inflexible: hay que dar un impulso a la negociación, atraerse de nuevo a los socialistas y acabar cuanto antes el proceso constituyente.”⁹³

Del mismo modo, Suárez presionó también para negociar con los socialistas, reuniéndose el 22 de mayo, en el restaurante “José Luis” de Madrid, iniciándose así los denominados “pactos del mantel” con Martorell, Pérez-Llorca, Cisneros y Arias Salgado en representación de UCD, y Alfonso Guerra, Peces-Barba, Enrique Múgica y Gómez Llorente por el PSOE.⁹⁴ Según el PNV,

“Peces Barba y Roca Junyent nos lo habían insinuado veladamente, pero fue aquel día cuando Peces Barba, por indicación de Felipe González, nos confirmó la existencia de un consenso entre UCD, PSOE minoría catalana y PCE, alcanzando el acuerdo hasta el artículo 50.”⁹⁵

En efecto, y esto no había salido publicado en ningún periódico,

“antes de acudir a la cena con los socialistas, Fernando Abril se entrevistó, en el máximo secreto, con Santiago Carrillo, Jordi Solé Tura y Miguel Roca. Asistieron también a la entrevista Pérez Llorca y Arias

⁹² Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...* p. 55.

⁹³ *Ibid.*, p. 57

⁹⁴ Luis SANZ: “Objetivo consenso: cómo se hizo la Constitución Española”, *La Vanguardia*, 31 de octubre de 2018. Recuperado de internet (<https://www.lavanguardia.com/politica/20181031/452668025811/objetivo-consenso-como-se-hizo-la-constitucion-espanola.html>)

⁹⁵ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...*p.36.

Salgado. Abril les anunció el cambio de estrategia de UCD y solicitó su apoyo para la nueva etapa que se iniciaba.”⁹⁶

Según Herrero, eran tres puntos clave los que hacían que, tanto esa parte de UCD como PSOE, no pudiesen aceptar la idea de pacto. En primer lugar,

“el mito de un poder constituyente al que concurrían, sin identificarse, los diversos pueblos de España, pero que actuaba unilateral e incondicionadamente y que, por lo tanto, con nadie podía pactar puesto que ya englobaba a todas las partes.”

En segundo lugar, “la interpretación literal de la idea del Pacto con la Corona que se consideraba propia de las Monarquías absolutas y, por lo tanto, incompatible con una forma parlamentaria”. En tercer lugar, “la descalificación del foralismo como incompatible con la modernidad política.”⁹⁷ Precisamente por no coincidir con esta interpretación fue por lo que Herrero decidió automarginarse de las negociaciones, no estando de acuerdo con esta estrategia, sustituyéndole Oscar Alzaga. Aunque como veremos esta marginación de Herrero fue momentánea, ya que luego negociará con el PNV, pero más como entendedor de los nacionalistas que como interlocutor válido para UCD.

La cristalización de este nuevo acuerdo, y las quejas de los grupos minoritarios al mismo, se vio en la sesión programada para el día siguiente, 23 de mayo, a las 10 de la mañana, que empezó con una primera dilación, hasta las 11h30, debido a la petición de la mayoría de grupos parlamentarios de un receso. Ya en ese momento, el representante del PNV, Vizcaya Retana expresó que “nadie nos ha avisado para nada” y solicitaba saber las razones del retraso. Al reanudarse la sesión, a las 11.30, el presidente informaba de la imposibilidad de abrir la sesión,

“con la confianza de que las gestiones en curso entre importantes Grupos del Parlamento, del que es reflejo esta Comisión, permitan que, en el curso del debate al reanudarse esta tarde, se le pueda imprimir el sentido de rapidez y de consenso que exige la Constitución que estamos elaborando.”⁹⁸

Vizcaya Rentana consideró intolerable la “marginación sistemática” a la que se veían sometidos “respecto a cualquier tipo de acuerdo, compromiso y decisión”, alegando que su grupo no merecía “ese trato discriminatorio”. Añadía que se estaba gestando un acuerdo entre los grupos parlamentarios mayoritarios en gran parte del articulado, no

⁹⁶ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...* p. 58.

⁹⁷ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p 232-233.

⁹⁸ Sesión núm. 11, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 72, 23 mayo 1978, pp. 2583-2631, esp.p.2586. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_072.PDF)

teniendo ninguna información salvo las que el representante del PSOE les daba voluntariamente.

Por todo ello declaraba verse obligado a reconsiderar la presencia de su grupo en la Comisión, no participando ese día en el debate “ya que parece ser que el consenso, ajeno a nosotros, alcanza el articulado que en esta sesión se verá.”⁹⁹

Varios senadores se manifestaron en el mismo sentido, considerando que se les había excluido de los acuerdos. Gastón Sanz, representante del grupo mixto, así lo expresó y criticó que dichas “anomalías” de la Constitución deberían “haberse procurado obviar”¹⁰⁰; aunque, en su caso, no abandonó la Comisión. Gómez de las Rocas (PAR) también protestó por esta situación, aunque tampoco abandonó la Comisión.

Quien sí lo haría, en solidaridad con el PNV, sería el representante de EE. El presidente le recordó que, aunque no era miembro de la Comisión y por lo tanto no tenía voto había presentado una enmienda, siendo esta la razón por la que le daba la palabra. Letamendia especificó que, pese a que solidarizaba con los nacionalistas vascos, y no iba a participar en los debates de esa jornada, deseaba que su enmienda fuese votada, lo que se hizo, tal y como le confirmó el señor presidente.¹⁰¹

Dentro de UCD también hubo voces disonantes con este proceder, como por ejemplo el diputado canario, César Llorens quien presentó “una carta de dimisión como miembro de la Comisión por no estar de acuerdo *ni con los textos aprobados ni con los procedimientos seguidos.*”¹⁰²

Silva Muñoz, representante de AP, intervino para manifestar que tampoco habían sido consultados, y por eso querían “dejar constancia ante esta Cámara y ante la opinión pública de que no hemos participado en ello.”¹⁰³ Al parecer, Silva quería abandonar la Comisión, y durante el receso, intentó convencer a sus compañeros para retirarse también. Ese día no estaba Fraga, quien se encontraba de viaje en Nueva York, y sin poder hablar con él, decidieron secundar a Silva. Sin embargo, aunque Fraga no se mostró satisfecho con la actitud de su compañero, la respaldó, pero a su vuelta habló tanto con Peces-Barba como con varios ponentes centristas que le intentaron convencer de asistir a las reuniones extraparlamentarias. El político gallego decidió que, aunque volvería a la Comisión, no participaría en ninguna otra reunión “que no fuera la Junta de Portavoces o que no estuviera presidida por Emilio Attard, el titular de la misma.”¹⁰⁴

Sin embargo, la marginación de AP (aunque tanto socialistas como centristas se comprometieron a informar a Fraga de las negociaciones) fue acogida con alivio por parte

⁹⁹ *Ibid.*, p.2587.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.2587.

¹⁰¹ Todas las comillas pertenecen a *Ibid.*, p.2587.

¹⁰² Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...* p. 63. Lo que está en cursiva con comillas en el original.

¹⁰³ Sesión núm.11, Comisión Congreso...p.2587-2588.

¹⁰⁴ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...* p. 63

de socialistas y comunistas, que temían que sus presiones pudiesen coartar la flexibilidad que acababa de mostrar UCD, y por su parte, los centristas temían que

“la presencia de Manuel Fraga en las negociaciones que se avecinaban podría favorecer la aparición de nuevas disensiones internas en UCD si, como cabría esperar, el ex ministro de la gobernación agudizaba las contradicciones de los parlamentarios centristas y les arrastraba a sus trincheras.”¹⁰⁵

Al reanudarse la sesión, a las 17.10 de la tarde, el presidente dio cuenta del acuerdo, se excusó en reiteradas ocasiones por la demora, pero destacó que merecía la pena lo ocurrido en la sesión matinal ya que, en ese momento, se podía ofrecer “el resultado de un amplio consenso extensivo a una cincuentena de artículos del anteproyecto constitucional” y mantenía la seguridad de que seguirían “trabajando con la ilusión que permita la reincorporación, si es que no estuviera ya presente, de la Minoría Vasca.”¹⁰⁶

El PNV no volvió en este momento a la comisión, uniéndose la queja de AP, quien declaró que no podía sumarse al consenso aludido por la ponencia. Discrepaba

“del principio de unanimidad a que dice que se ha llegado (...) porque entendemos que el lugar apto y adecuado para conseguir ese consenso es esta sala, y no un despacho donde se reúnen los representantes de los partidos.”¹⁰⁷

Alegaba, además, no conocer él mismo las enmiendas que iban a ser defendidas *in voce*, y los miembros de su grupo que sí las conocían, lo habían hecho a partir del mediodía de ese mismo día. Consideraba el proceso inadecuado, no queriéndose pronunciar sobre unas enmiendas que no conocía, reservándose entonces la posibilidad de aceptarlas o no. En caso de no aceptarlas, mantendría las suyas en el Pleno.

Es decir que AP no abandonó la sesión, pero aprovechó esta exclusión para mantener las enmiendas y seguir oponiéndose a lo acordado, ya que el consenso implicaba el acuerdo de eliminar las enmiendas. Finalmente, el PNV se reincorporó el 29 de mayo a los debates de la Comisión.

Esa misma tarde, se aprobaron 25 artículos de golpe, siendo un éxito el principio de este nuevo acuerdo. A partir de este momento, todas las negociaciones se gestaron en cenas privadas, agilizando los debates de la Comisión. Es en este momento también que Martorell sustituyó a Lavilla en las negociaciones con los vascos. El Gobierno mantenía cierta distancia del tema vasco, ya que se estaban encauzando las autonomías a través del modelo catalán, a partir del cual se pretendía llegar a los demás modelos. Para Arzalluz,

¹⁰⁵ *Ibid.*, p.63.

¹⁰⁶ Sesión núm.11, Comisión Congreso...pp. 2589-2590.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.2589.

la importancia de Abrill Martorell no les beneficiaba en absoluto ya que era tremendamente hostil hacia lo vasco. De Guerra tampoco tenía mejor opinión, considerando que, sin llegar a los extremos del vicepresidente, “ni entendía nuestras pretensiones ni, como jacobino que es, mostraba el menor interés por entenderlas.”¹⁰⁸

Para el PNV,

“una buena prueba de esta actitud de soslayo hacia el nacionalismo vasco, fue el intento de Abril Martorell de considerar como interlocutores válidos, de cara a la problemática de Euzkadi, a los socialistas vascos; según nos manifestó el propio Abril, con el PSOE se entendían mejor, porque eran españolistas y, si en términos ideológicos podía haber disensiones, a la hora de hablar de la cuestión vasca el entendimiento se lograba con una gran facilidad. El apoyo de UCD a Rubial a la hora de elegir al presidente del Consejo General Vasco, es buena prueba de ello.”¹⁰⁹

Sin embargo, esto no supuso ningún problema para el PNV, y, como mencionaba Arzalluz, les vino bien para su relato.

5.2.4 Negociaciones paralelas a la Comisión del Congreso

Tras el abandono del PNV se produjo un momento de nuevo acercamiento, buscando introducirles de nuevo en el consenso. Se realizaron entonces diversas reuniones a las que acudieron, en nombre de UCD, Pérez Llorca, Miñón, Cisneros, y, en ocasiones Abril Martorell; en representación del PSOE, Peces Barba y Alfonso Guerra; de parte de Socialistas de Cataluña Martín Toval; por el PCE Solé Tura, y, tan solo en alguna ocasión Carrillo; por Minoría Catalana siempre Roca Junyent; y, en representación del PNV Kepa Sodupe y Marcos Vizcaya, y, en ocasiones, Arzalluz. Según el testimonio del PNV, Marcos Vizcaya propuso la asistencia de AP quien rechazó la invitación (AP no quería quedar vinculado ya que el consenso suponía abandonar las enmiendas y la votación a favor de lo que se decidiese).

Sobre estas negociaciones la prensa dijo que, en medios parlamentarios solventes, no se ocultaba “la preocupación por la trascendencia de unos pactos que se están realizando necesariamente en secreto -debido, sobre todo, a la posición de autoexclusión que representa AP en los temas claves.”¹¹⁰

Debido a la presencia de periodistas, cambiaban habitualmente el lugar reunión, produciéndose tres reuniones en el despacho de Peces-Barba, dos en el despacho de Pérez-Llorca, otras tres reuniones en el despacho de Oscar Alzaga, una en una sala cedida

¹⁰⁸ Xabier ARZALLUZ, Javier ORTIZ (ed.): *Así fue...*p.174.

¹⁰⁹ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...*p.37.

¹¹⁰ S.a: “El Gobierno ratifica la negociación parlamentaria”, *El País*, 8 de junio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/06/09/espana/266191211_850215.html).

por el hotel Palace, otra en el mismo congreso y finalmente otra más en un despacho del PSOE.¹¹¹

Según Soledad Gallego y Bonifacio de la Cuadra, cronistas de todo el proceso constitucional, la primera reunión se produjo el 20 de mayo en el Hotel Palace. Fueron los 3 ponentes de UCD; por parte del PSOE Guerra y Peces Barba; por el PC Solé Tura y Emerit Bono; por Socialistas de Catalunya Martín Toval; acudió también Miquel Roca y por parte del PNV Marcos Vizcaya y Pedro Sodupe. Lograron un acuerdo del artículo 51 al 62, tropezando con los números 63 y 64 (actuales 68 y 69) en relación con la composición y elección del Congreso y el Senado. Al día siguiente decidieron saltar estos dos artículos, llegando a un acuerdo hasta el artículo 83. Al volver a intentar llegar a un acuerdo en los artículos mencionados, el consenso estuvo a punto de romperse, cuestión que fue retratada por la prensa.¹¹² Sin embargo, el punto muerto fue salvado por Pérez-Llorca el día 5 de junio en su domicilio.

“Comenzó aquí la transhumancia por los domicilios particulares y despachos privados de los diputados pactantes. Los asistentes fueron casi siempre los mismos, excepción hecha de Miguel Herrero R. de Miñón, que el mismo día cinco anunció su definitiva retirada por considerar que Abril interpretaba muy subjetivamente las instrucciones recibidas en la Moncloa. Su presencia fue cubierta con la inmediata incorporación de Oscar Alzaga y José Luis Meilán, nuevos fichajes del equipo negociador centrista.”¹¹³

La primera semana de junio fue bastante intensa en relación con los intercambios, reuniones y negociaciones. Por un lado, los partidos buscaban llegar a un consenso respecto a los artículos 63 y 64 (68 y 69 actuales) que regulan tanto la composición como el sistema de elección de diputados y senadores. En este caso, existía un acuerdo entre PSOE, Minoría Vasco Catalana y comunistas, que abogaban por constitucionalizar un sistema electoral proporcional, mientras que UCD estaba contra su constitucionalización, y AP, que además de esto, buscaba implantar un sistema mayoritario.

No olvidemos que actuaba aquí otro factor, y es que, aunque en esto también hubo disputas, la mayor parte de los partidos consideraban que, tras la Constitución, las Cortes debían disolverse y convocarse elecciones, por lo que la mayoría ya actuaba con fines electoralistas. A mediados de junio se logró llegar a un acuerdo, aunque fue un tema que estuvo a punto de romper el consenso, y no fue el único. Los temas más candentes fueron

¹¹¹ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* p.39

¹¹² S.a: “Constitución: Al parecer, yo hay acuerdo sobre el sistema electoral”, *La Vanguardia*, 1 de junio 1978. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/06/01/pagina-3/33733900/pdf.html>) y S.a: “El Gobierno ratifica la negociación parlamentaria”, *El País*, 8 de junio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/06/09/espana/266191211_850215.html)

¹¹³ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...*, p. 68.

también el sistema judicial, así como la cuestión autonómica (analizados en el anterior capítulo) y la disposición adicional que aquí estudiamos.

Por otro lado, y en relación con el tema que nos compete, además de realizarse varios encuentros con el PNV en aras de lograr un acuerdo de cara a la Disposición adicional, se entremezclaban las negociaciones del Gobierno con el CGV en el tema de traspaso de competencias. Asimismo, el día 1 de junio Suárez recibió al CGV para negociar. La comisión del CGV, compuesta por Ramón Rubial, Txiki Benegas, Bandrés, Ajuriaguerra y Pedro Morales pretendía “convencer al Gobierno de la necesidad de que dé una respuesta política clara y tajante sobre su voluntad de restaurar o no los conciertos económicos.” Además de que, según sus palabras, el ente preautonómico quiere hacerse oír y “comprometer al Gobierno para que, de una vez por todas, aclare qué competencias está dispuesto a traspasar.”¹¹⁴

Aunque no surgió acuerdo de esta reunión, se fijó una nueva reunión en 15 días, así como un nuevo plan de trabajo, en el que fijarían “acuerdos políticos que serán posteriormente desarrollados por comisiones técnicas.”¹¹⁵

El PNV mantenía la insistencia de que el País Vasco alcanzara la máxima cuota posible de autonomía, restableciendo los conciertos económicos en Guipúzcoa y Álava. En efecto, el máximo interés fuera de Cortes era este restablecimiento, mientras que, en la Constitución, el objetivo era lograr una Disposición adicional al margen de la Carta Magna. Asimismo, el PNV anunciaba que rechazaría la Constitución si esta “no permite al pueblo vasco obtener las cuotas de poder autonómico suficiente para preservar y desarrollar la identidad vasca,”¹¹⁶ convocando una manifestación en defensa de los Conciertos Económicos el 10 de junio en las 4 capitales vascas.

La respuesta del Gobierno y de los demás partidos no se hizo esperar, contestando que “El PNV, que tiende a rasgarse las vestiduras antes las dificultades crecientes del problema vasco, ha de admitir que ha contribuido con su conducta a crisparlo.”¹¹⁷ El PCE, por su parte, emitió un comunicado el 2 de junio anunciando que no participarían en la manifestación ya que había sido una iniciativa unilateral por parte de los nacionalistas, sin contar con las demás fuerzas políticas. Añadía que de esta forma marginaban al CGV, “que es el organismo representativo facultado para tratar el tema que motiva la manifestación.”¹¹⁸ En este sentido, se fueron sumando otros partidos a la negativa de

¹¹⁴ Javier ANGULO: “Suárez recibe hoy a una delegación del Consejo General Vasco”, *El País*, 1 de junio 1978, p.17.

¹¹⁵ Javier ANGULO: “Sobre la reunión con el CGV y Suárez”, *El País*, 2 de junio 1978.

¹¹⁶ Revista de la prensa Diario 16: “El ultimátum del PNV” (Madrid 2 de junio 1978) en *El País*, 3 de junio 1978.

¹¹⁷ Javier ANGULO: “El PCE rechaza el ultimátum autonomista del PNV”, *El País*, 3 de junio 1978, p.24.

¹¹⁸ *Ibid.*

participar en la manifestación, uniéndose a favor otros, como los que englobaba la izquierda abertzale.¹¹⁹

El 5 de junio el CGPV hizo una declaración de principios en la que estimaba que

“si ahora se prejuzgase o limitase excesivamente el futuro autonómico de los pueblos del Estado, podría ello constituir un error político de graves consecuencias, sobre todo en lo que se refiere al País Vasco, e insiste en la necesidad de que las fórmulas constitucionales que ahora se establezcan no sean restrictivas de cara a un período histórico que convendría que fuese largo y estable.”¹²⁰

En este contexto, es cuando el PNV se incorporó a la negociación del consenso, a través de Arzalluz y Vizcaya, el 6 de junio en el despacho de Peces-Barba. Coincidiendo su relato con el que exponen Soledad Gallego y Bonifacio de la Cuadra (que fue transmitido por uno de los negociadores de UCD), según Gregorio Monreal,

“al esbozar la Disposición Adicional, rodearon la propuesta de un nimbo sentimental y simbólico. La postura se endureció tras hablar con Garaicochea, pero sin abandonar la moderación. Estaban satisfechos con la introducción del término nacionalidad y pretendieron sin resultado que se tratara la disposición antes de entrar a debatir el título VIII.”¹²¹

Teniendo en cuenta las dificultades en torno a este Título,

“se acordó la formación de una mini-ponencia integrada por Miguel Roca, Eduardo Martín Toval, Marcos Vizcaya, Jordi Solé Tura y José Luis Meilán. La mini-ponencia se reunió al día siguiente, siete de junio, en el despacho de Meilán, en la calle García Morato número quince, actualmente Santa Engracia. Los restantes negociadores se tomaron un breve descanso hasta el viernes, día nueve, en que todos juntos, incluido Fernando Abril, celebraron otra sesión de trabajo en el despacho del ponente socialista.”¹²²

El País informaba de la reunión del día 7, destacando que “subsistían todavía algunos problemas. El artículo 63, que tal vez sea resuelto inmediatamente después del estudio de

¹¹⁹ Javier ANGULO: “La extrema izquierda apoya la manifestación autonomista del PNV”, *El País*, 8 de junio 1978.

¹²⁰ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 483.

¹²¹ Gregorio MONREAL: <<La Disposición Adicional Primera...>> pp.311. Se expresan en términos parecidos Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...*, p.148

¹²² *Ibid.*, p. 68.

las autonomías (...). En cuanto a las autonomías, el PNV va a insistir en que quede abierta la posibilidad del pacto foral.”¹²³

No solo el tema vasco centraba las negociaciones, y el día 9 de junio el País publicaba un artículo en el que aludía a que la

“parte más importante del pacto (...) la están llevando a cabo diputados de PSOE y UCD, con participación muy activa también de la Minoría Catalana y de Socialistas de Cataluña. Continúa excluida Alianza Popular, en base, sobre todo, a la conocida actitud intransigente de sus diputados sobre el tema autonómico.”¹²⁴

Añadía además que, si bien, había acuerdos globales, en ciertos temas no lograban consenso, por lo que estas discrepancias se resolverían en la Cámara alta. En relación con las autonomías, el PNV seguía insistiendo sobre dejar abierta la posibilidad del pacto foral.

El mismo día 9, se celebró otra reunión del consenso, en la que, por primera vez, asistía Abril Martorell, interpretando los medios que

“la presencia de un miembro del Gobierno en este momento de las negociaciones -cuando ya se han celebrado otras muchas reuniones, siempre desmentidas por sus protagonistas- hace suponer que se mantiene el acuerdo básico y que se ha entrado en la última etapa de las negociaciones.”

Los puntos más conflictivos seguían siendo en relación con la organización territorial del Estado y en concreto, la regulación de las CCAA.

“Aunque los términos de esta última negociación se mantienen en el más absoluto secreto, los puntos que seguían considerándose ayer más conflictivos son los relacionados con el poder judicial autonómico y las competencias en materia de educación. En las conversaciones anteriores se perfilaron dos posturas distintas: la de los dos partidos nacionalistas (PNV y Minoría Catalana) y la de los partidos de ámbito estatal.”¹²⁵

¹²³ Soledad GALLEGO: “Fernando Abril se incorpora a la negociación final de la Constitución”, El País, 10 de junio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/06/11/espana/266364003_850215.html).

¹²⁴ Soledad GALLEGO: “Continúa tejiéndose el pacto constitucional. El Gobierno ratificará la negociación parlamentaria”, *El País*, 9 de junio de 1978, p.11.

¹²⁵ Las dos citas son de Soledad GALLEGO: “Fernando Abril se incorpora a la negociación final de la Constitución”, El País, 10 de junio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/06/11/espana/266364003_850215.html).

Además, en esa misma reunión,

“en el despacho de Peces Barba, se abordó la cuestión de la Disposición Adicional. Los negociadores se mostraron cautos. El PNV había pedido informes a conocidos foralistas y estaban a la espera. Pero las cosas volvieron a enturbiarse de nuevo cuando llegó la hora de debatir el título VIII. Óscar Alzaga y Meilán Gil, por UCD, ocupaban ahora la escena en materia foral, y Arzalluz por parte del PNV. Advirtió este que no firmaría nada de no llegar a un acuerdo sobre la Disposición Adicional. Quedó aparcado el tema para el final si bien el PNV siguió recordándolo.”¹²⁶

Sobre esto también daba cuenta la prensa, aludiendo a que en las negociaciones con el PNV, se planteaba el problema sobre el reconocimiento de los derechos forales. Según declaró Garaikoetxea al periódico, los nacionalistas habían ofrecido la fórmula del pacto foral con la Corona si lo que preocupaba era la unidad del Estado. Siendo conscientes de la dificultad de que la comisión aceptase este planteamiento, añadía que

“aún cabe la posibilidad de que se incluya algún artículo (...) que, hábilmente redactado, deje al menos abierta la puerta al reconocimiento de los derechos forales, de acuerdo con los representantes del pueblo vasco. Esta fórmula, menos satisfactoria para nosotros, es lo mínimo que podemos pedir.”¹²⁷

Hasta este momento, las reuniones del consenso se habían llevado de modo relativamente secreto (de hecho, así lo entrecomillaba un artículo del País)¹²⁸ negando una y otra vez los asistentes que se estuviesen reuniendo fuera de la Comisión. Sin embargo, este secretismo llegó a su fin en esa reunión del día 9. Un periodista recibió el chivatazo de la reunión, decidiendo los parlamentarios engañar a la prensa y salir de la misma, a las 2 de la madrugada, Peces-Barba, Alfonso Guerra, Pérez Llorca, Cisneros, José Luis Meilán y Fernando Abril, con la intención de hacer creer que solo estaban reunidos PSOE y UCD. Sin embargo, en el despacho quedaron

“escondidos, con las luces apagadas, Xabier Arzalluz, Marcos Vizcaya, Sole Tura y Eduardo Martín Toval (...) Meses después dijeron que a quien querían engañar era a Fraga, y ocultarle que estaba teniendo reuniones multilaterales.”

Sin embargo, según Soledad Gallego y Bonifacio de la Cuadra, la versión más verídica de esto es que era Arzalluz quien aún no había dicho nada de las negociaciones, y no quería que sus compañeros de partido se enteraran por la prensa, ya que justamente la

¹²⁶ Gregorio MONREAL: <<La Disposición Adicional Primera...>> p. 312.

¹²⁷ Soledad GALLEGO: “Fernando Abril...”.

¹²⁸ S.a: “Nueva reunión “secreta” UCD-PSOE con Fernando Abril”, *El País*, 13 de junio de 1978.

mañana del día siguiente tenía que informar al EBB. Por este juego del escondite perdió un avión a Bilbao y Abril Martorell le pidió un coche para recogerle en cuanto los periodistas se hubiesen ido.¹²⁹

Teniendo en cuenta que como ya hemos visto, tanto UCD como PSOE se comprometieron a informar a Fraga de las reuniones, además de que, pese a su empeño, estas no eran tan secretas, es la versión que más sentido tiene. Esto es coherente con el enfrentamiento y la falta de confianza entre Arzalluz y Garaikoetxea. Además, la misma portada de El País del día siguiente incluía esta reunión, redactada encima por Soledad Gallego, quien aseguraba que se encontraban “al menos, José Pedro Pérez Llorca (Unión de Centro Democrático), Jordi Solé Tura (Grupo Comunista) y Miguel Roca (Minoría Catalana)” terminando el artículo diciendo que

“el único grupo parlamentario que parece permanecer al margen de las negociaciones constitucionales es Alianza Popular. Sin embargo, su líder, Manuel Fraga, está siendo informado del desarrollo de las mismas,”¹³⁰

por lo que la primera versión de querer ocultar a Fraga la reunión no parece tener sentido.

La publicación en prensa de esta reunión suscitó numerosas críticas, apresurándose los artífices de los 6 grupos artífices del pacto a dar explicaciones.

“Insistieron públicamente en el carácter positivo del procedimiento adoptado, que respondía al convencimiento general de la conveniencia de lograr un acuerdo parlamentario sobre aspectos esenciales de la Constitución, no sujeto al juego peligroso de las mayorías aritméticas, sino, por el contrario, abierto a todos.”¹³¹

El PNV siguió advirtiendo que su apoyo o no a la Constitución dependía del tratamiento que se daría a los derechos históricos, lo que puede probar (más teniendo en cuenta la escena que acabamos de relatar), que dentro del PNV había quien estaba por la labor de dar finalmente el sí a la Constitución. Probablemente el propio Arzalluz, aunque en sus memorias diga lo contrario, y tendría sentido que Garaikoetxea, en las suyas, le eche en cara que sí estuvo dispuesto a dar el sí.¹³²

Ese día 10, también fueron publicadas unas declaraciones de Marcos Vizcaya a la agencia EFE en las que el PNV se comprometía a pacificar el País Vasco en un año si se aceptaban

¹²⁹ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, pp.68-69

¹³⁰ Soledad GALLEGU: “El Gobierno impulsa la negociación constitucional”, *El País*, 10 de junio de 1978. Portada. Recuperado de internet (<https://aniversario.elpais.com/portada/10-de-junio-de-1978/>) y Soledad GALLEGU: “Fernando Abril...”.

¹³¹ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, p.69

¹³² Xabier ARZALLUZ, Javier ORTIZ (ed.): *Así fue...* y Carlos GARAIKOETXEA: *La transición...*

sus planteamientos en torno al Título VIII de la Constitución. Resumía estos planteamientos en seis puntos clave.

En primer lugar, la “posibilidad de existencia de un Tribunal Superior de Justicia en el ámbito de las comunidades autónomas que agote la vía judicial de los litigios en materia de nuestra competencia,” es decir un Tribunal de Casación. En segundo lugar, solicitaban la competencia de orden público para poder crear una policía autonómica. En tercer lugar, pedían tanto la gestión de la Seguridad Social como de Sanidad. En cuarto lugar, la inviolabilidad del EA, o, en su defecto, la necesidad de un referéndum previo en el seno de la Comunidad Autónoma para cualquier reforma del estatuto. En quinto lugar, introducían la referencia a la transferencia de competencias, solicitando lo que luego se convertiría en el artículo 150.2, es decir

“incorporar un artículo que deje abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan acceder en un futuro y gradualmente a ejercer algunas de las potestades que se reservan con carácter exclusivo al Estado y que no cuestionan la existencia del propio Estado.”

Finalmente, exigían

“que una disposición final reconozca los regímenes económico-administrativos históricos de Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Navarra, es decir, los antiguos conciertos económicos que preferimos denominar de otra forma porque sabemos que es un término conflictivo.”

Advertía así Marcos Vizcaya que, si esto no se introducía en la Constitución, veían “muy difícil la estabilización política de Euskadi, su pacificación y una aceptación mayoritaria del texto por el pueblo vasco.”¹³³

Según el relato de Garaikoetxea, hubo otra reunión el día 11 de junio, con Suárez, cita a la que acudió con Juan de Ajuriaguerra, Unzueta y Arzalluz. Según el PNV, fueron las gestiones de Antonio Pérez Crespo (UCD), que reaparecería bastante a partir de este momento. Se trataba del

“primer encuentro oficial del partido con el presidente del Gobierno español y la entrevista se desarrolló en un ambiente de gran cordialidad, como resultaría habitual en los encuentros con Adolfo Suarez.”¹³⁴

Garaikoetxea no menciona más de esta reunión, aludiendo a que fue simplemente un sondeo mutuo en el que no se llegó a nada. No obstante, y aunque no mencionan la fecha

¹³³ S.a: “El PNV pacificaría Euskadi si se aceptan sus puntos sobre las autonomías”, *El País*, 11 de junio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/06/11/espana/266364010_850215.html).

¹³⁴ Carlos GARAIKOETXEA: *La transición...*, p. 61

exacta, pero teniendo en cuenta los asistentes entendemos que se trata de la misma reunión, según testimonio del PNV y de Herrero, Arzalluz entregó a Suárez un documento que constaba de tres partes. En la primera parte, se realizaba un análisis de la situación del País Vasco, de la violencia y de la radicalización social. En la segunda parte, el PNV hacía consideraciones sobre ETA, propugnando la vía política para la resolución del conflicto rechazando el estado de excepción. En la tercera parte, la interesante para nuestro análisis, el PNV proponía la reanudación del pacto foral y su entronque con la historia española. Aunque el presidente no se comprometió a nada, ambos salieron con buena impresión de la reunión. Según Herrero

“en la conversación el presidente no se comprometió a nada y según me dijo personalmente después mientras no veía dificultades en negociar una amplia autonomía sobre la base de los términos del Título VIII, la idea del hecho diferencial, esto es de un cuerpo separado por integrado que estuviese y la idea del Pacto con la Corona, le resultaba insuperable. Por la vía de la singularidad, decía, los nacionalistas querían quedarse al margen de la Constitución.”¹³⁵

Efectivamente, esta era la intención del PNV, esa era la idea del nacionalismo: que hubiera un Estado español que englobara al País Vasco, pero que este constitucionalmente fuera cosa aparte y era el punto que UCD no podía aceptar. Eran varias las razones principales por las que no podían aceptarlo. De esta teoría se extraía que los diversos pueblos del Estado tenían soberanía originaria y podían actuar de forma individual, relacionándose con el Estado a través de un pacto con la Corona, lo cual era propio de las Monarquías tradicionales del Antiguo Régimen, y en consecuencia incompatible con una forma parlamentaria. Además, esa idea propia del foralismo, así como su legitimidad, eran también preconstitucionales.

El debate en la Comisión sobre el tema autonómico empezó el día 13 de junio, día en el que el Gobierno aprovechó para hacer “en el Senado unas declaraciones sobre las autonomías”,¹³⁶ de la mano de Clavero para explicar el proceso autonómico. El día 15 de junio el debate se centró en las competencias, tema, como ya hemos visto, muy unido posteriormente a la disposición adicional. Se aprobó entonces el sistema de doble lista, en el que el Gobierno se reservaba la competencia exclusiva en 30 materias. Por este tema, las tensiones con el PNV fueron *in crescendo*.

Es en este contexto en el que se gestó la enmienda *in voce* que posteriormente Arzalluz defendería en Pleno. Según el relato de Herrero, el 15 de junio se reunió

“a almorzar en la madrileña Taberna del Alabardero con Arzalluz y Unzueta y creo que aquella reunión tuvo estrecha relación con el cambio

¹³⁵ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 232

¹³⁶ S.a: “El Gobierno hará en el Senado una declaración sobre las autonomías”, *El País*, 13 de junio 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/06/13/espana/266536825_850215.html).

de actitud del PNV expuesto en la enmienda *in voce* que Arzalluz presentó en el congreso el día 20 del mismo mes: desaparecía la idea del Pacto con la Corona, se mantenía la de los derechos históricos forales, actualizables por la vía de la negociación y, lo que tiene importancia capital se concretaban las competencias intransferibles del Estado que marcaban un techo a la autonomía vasca fijando un marco constitucional de la misma cuya claridad daba seguridad tanto a dicha autonomía como al Estado.”¹³⁷

No sorprende comprobar que esta enmienda se gestó el mismo día que en la Comisión se había debatido el tema de las transferencias, habiendo declarado directamente el PNV que reservaba “su enmienda a la totalidad de este artículo para jugarla, según el resultado del arreglo final, al tratar la disposición transitoria.”¹³⁸

La estrategia era, en un primer momento, pedir lo máximo, para luego presentar una enmienda más posibilista. La enmienda decía así:

“La constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados de acuerdo con las instituciones representativas de los mismos.

*A estos efectos el Estado podrá transferir y delegar materias de su competencia. En ningún caso serán transferidas las señaladas en los apartados 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 14, 15.1, 17.1.2.5 y 6, 20.1.2.4 y 5, 21, 23bis, y la 1 y 2.28 del artículo 141.”*¹³⁹

Establecían así un listado de materias que nunca podrían ser transferidas, es decir que establecían un techo competencial, lo cual resulta curioso ya que hubiera sido un trámite más preciso que el actual artículo 150.2. Sin embargo, esta enmienda no fue aceptada.

Es en este punto cuando el PNV abandonó las reuniones, se rompió el consenso y decidió defender en comisión sus enmiendas una por una. Herrero nos cuenta que, tras esta reunión, conversó con Suárez para informarle del cambio de la propuesta y este le dio su validación. Sin embargo, posteriormente se supo que, a pesar del acuerdo de Suárez,

“la enmienda vasca sería rechazada y el resto de los grupos parlamentarios presentarían otra alternativa que aun reconociendo los derechos forales de los territorios históricos se difuminaría tanto la idea de pacto como la del techo intransferible de competencias estatales. En

¹³⁷ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 234.

¹³⁸ Manuel VINCENT: “El sentimiento de los vascos”, Tribuna: crónicas parlamentarias, *El País*, 15 de junio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/06/16/espana/266796001_850215.html).

¹³⁹ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 234.

resumen, la fórmula que llegó a ser definitiva en el texto constitucional.”¹⁴⁰

Ante esta nueva situación, Herrero explica que, en casa de Ajuriaguerra, habló telefónicamente con Arzalluz y Unzueta y acordaron un nuevo texto:

“1. La Constitución reconoce y garantiza, en la forma prevista en los apartados siguientes, los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, a cuyo efecto se derogan las leyes del 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876.

2. Para la reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido, el Gobierno, con los Parlamentarios de las Provincias afectas, elaborará el correspondiente régimen autonómico, que será sometido a referéndum en las mismas. En caso de ser aprobado mediante referéndum el proyecto a que se refiere el párrafo anterior, será elevado a las Cortes Generales para su conversión en Ley mediante voto de ratificación y como tal, será sancionado y promulgado por el Rey. El régimen autonómico así aprobado no podrá ser modificado sin el previo consentimiento de las Provincias forales afectadas, expresado mediante referéndum.

3. A los precedentes efectos, sin perjuicio de las delegaciones que proceda acordar, podrán transferirse en su conjunto las competencias sobre materias no atribuidas como exclusivas al Estado por el artículo 143.1. También podrán ser transferidas las competencias sobre las materias enunciadas en los números 16º, 17º (primer inciso), 18º, 19º (tercer inciso), 20º (tercer inciso), 22º y 23º, del apartado 1 del mismo artículo 143.

En los dos supuestos contemplados en el párrafo anterior, las transferencias tendrán lugar en los plazos determinados de común acuerdo.

4. Los territorios que conserven el régimen foral lo mantendrán en su integridad, salvo que resulte modificado por el procedimiento que requiera su naturaleza.”¹⁴¹

Al día siguiente, día 19, Herrero presentó la enmienda en Moncloa a Suárez, Lavilla, Martín Villa, Pérez Llorca, Meilán, Cisneros, Alzaga y Arias Salgado que rechazaron de plano este nuevo texto. En consecuencia, Arzalluz terminaría defendiendo en pleno la enmienda más arriba presentada en la que, en palabras del representante del PNV el día 20 de junio, “hemos asumido dos de las presentadas en su día; una referente a la totalidad

¹⁴⁰ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 234.

¹⁴¹ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de...*p.164-165.

al entonces artículo 138, actual 141, y otra respecto a la restauración foral. La sintetizamos en una.”¹⁴²

Esta sería la versión de la gesta de la enmienda del PNV, sin embargo, sorprende analizar cómo se llegó al acuerdo entre el resto de los grupos parlamentarios. Herrero no aporta luz sobre esta cuestión, lo cual no sorprende ya que sus planteamientos y propuestas no eran aceptados por sus compañeros de partido, por lo que terminó apartándose ligeramente de las negociaciones.

Siguiendo de nuevo la crónica de Soledad Gallego y Bonifacio de la Cuadra, además de la prensa del momento, el tema foral quedó pendiente tras la reunión del día 9, citándose de nuevo, en día 12 de junio en el despacho de Pérez Llorca y el día 13 en el de Alzaga, pero no hubo acuerdo. Teniendo en cuenta que los debates de la Comisión estaban llegando a su fin, se decidió, en otra reunión posterior en el despacho de Alzaga, el día 19, llegar a una fórmula de consenso en la que se incluyese la reivindicación foral del PNV; surgiendo así la enmienda *in voce* que terminaría siendo la redacción de la actual disposición adicional.

Arzalluz, quizás receloso con la formulación, y siendo consciente que a través de esta no se lograba el objetivo que la parte más radical del PNV buscaba, anunció que mantendría su enmienda, si bien una vez esta fuera derrotada, votaría a favor de esta proposición. Este voto a favor puede hacernos suponer, de nuevo, que una parte del PNV si tendría más por aprobar la Constitución y conformarse con esta fórmula. Al día siguiente Alzaga informó a Fraga para que este diese el acuerdo a la enmienda propuesta por UCD-Socialistas-PCE y Minoría Catalana. “El líder de AP contestó: Con mucho gusto. La firmaré con mi segundo apellido, Iribarne que como uste sabe, es vasco.”¹⁴³

Una de las muestras clave en estas idas y venidas entre el consenso y su ruptura, fue la votación, el 16 de junio, de la enmienda de Letamendia (EE) sobre el derecho de autodeterminación. En esta ocasión (y a diferencia de lo que haría en el Pleno, y veremos la razón), el PNV voto que sí, aunque en la explicación de voto aclaró que votaba que sí al derecho de autodeterminación, pero no a su constitucionalización, y menos por la vía de la enmienda presentada.

El debate giraría entonces en torno a un punto esencial, y es el del marco de actualización de los derechos forales. El gobierno, obviamente, buscaba definir esta actualización *en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía*, ya que lo contrario suponía un funcionamiento y reconocimiento externo a la Carta Magna de los derechos históricos. Por lo tanto, querían evitar con esta fórmula cualquier posible ambigüedad.

Sin embargo, la estrategia del PNV era considerar este marco implícito, oponiéndose a que los derechos apareciesen reconocidos de esta forma, argumentando que se trataba de una fórmula similar a la utilizada en la ley del 25 de octubre de 1839. En consecuencia,

¹⁴² Sesión núm.24...pp.3492. Las enmiendas a las que se refiere son las 657 y la 689.

¹⁴³ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...*, p.149.

consideraban que el reconocimiento podía no ser real si ese reconocimiento era simplemente formal, sin consecuencia positiva alguna si no existiera una apertura del marco constitucional. Asimismo, para el PNV “la única salida que existía era la de que la fórmula de la disposición adicional no nos remitiera indefectiblemente al marco constitucional; a esto se redujo toda la negociación.”¹⁴⁴

Hemos visto las enmiendas presentadas por el PNV a este respecto, así como la acogida por parte del resto de constituyentes. El PNV buscaba el reconocimiento de los derechos históricos al margen de la Constitución, así como la fijación de una serie de competencias (menor a la que se establecía) del Estado, dejando el resto de las competencias a las CCAA, las cuales fijarían las mismas en el Estatuto por medio de una negociación. En un principio, la posición gubernamental era la de aceptar la delegación de materias exclusivas al Estado, fórmula que también rechazó el PNV ya que, al considerar estas competencias unos poderes originarios vascos, el Estado, en todo caso, lo que hacía era transferir (y no simplemente delegar) estas competencias.

Esta fórmula fue finalmente aceptada, como veremos, aunque no se delimitó hasta qué nivel se podían transferir materias, es decir cuál era el límite de posibles facultades transferibles y esta sería la razón aducida formalmente por el PNV para rechazar la remisión al marco constitucional. Sin embargo, antes de adelantarnos más, volvamos al contexto del debate en el Pleno del Congreso.

5.2.5 Debate en Cortes: Comisión Congreso

En este punto, conviene recordar en qué había quedado la disposición adicional del texto del informe tras la comisión el debate y votación de enmiendas, tal como lo hizo el presidente al inicio de la sesión del pleno del 20 de junio.

“Los números 1 y 2 de la disposición adicional fueron objeto de su incorporación al cuerpo del texto constitucional en el artículo 139 bis, 1; que los números 3 y 4 de la disposición adicional tomaron parte el primero en el artículo 139 bis, 2, y el segundo en la disposición transitoria segunda, que ya tenemos aprobada. Asimismo, el número 5 de la disposición adicional se incorporó al artículo 143 bis, 1, y el 6 al 143bis, 2. Igualmente, los apartados 1º y 2º del número 6 de la disposición adicional, así como el 3º, 4º y 5º, formaron parte del artículo 143 bis, 2, del texto constitucional. El número 7 de la disposición adicional fue el que ocupó el artículo 144. Por tanto, la disposición adicional que figura en el texto de la Ponencia ha sido subsumida en el articulado del cuerpo legal que nos ocupa. Así, pues, procede examinar y someter a debate las disposiciones adicionales que, por la vía de enmiendas *in voce*, han llegado a esta Mesa. En primer término, tenemos la enmienda *in voce* del

¹⁴⁴ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* p.44.

Grupo Parlamentario Vasco, sustitutoria de la enmienda número 657, al artículo 141 -138 antiguo-; la adicional 689.”¹⁴⁵

En consecuencia, Arzalluz defendió una enmienda *in voce*, en la que habían “asumido dos de las presentadas en su día; una referente a la totalidad al entonces artículo 138, actual 141, y otra respecto a la restauración foral.” Defendía la sintetización

“aunque cambiando en buena parte sus términos, porque el problema que para el reconocimiento de los derechos históricos encontramos en este texto constitucional es que entendemos que su planteamiento no puede verificarse en el marco que señala el artículo 141.”¹⁴⁶

Recordamos que se trataba del artículo 141 de ese momento, actual artículo 149, sobre las competencias exclusivas del Estado. Para mayor claridad, la enmienda decía así:

La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados, de acuerdo con las instituciones representativas de los mismos.

A estos efectos, el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia.

*En ningún caso serán transferidas las señaladas en los apartados 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 14, 4-1, 17-1-2-5-6, 20-1-1-4-5, 21, 23bis, y la 1 y 2, 28, del artículo 141 (actual 149)”*¹⁴⁷

La intervención de Arzalluz

“estaría surcada de remembranzas históricas. Resumiría el significado de los fueros en dos puntos. En primer lugar, la defensa de la independencia originaria de los territorios forales y en segundo lugar la idea del ‘pacto condicionado’ con la Corona ‘con reserva de fueros.”¹⁴⁸

En efecto, hizo un pequeño recorrido histórico de los fueros, con muchas alusiones sentimentales argumentando el eco que tenía para ellos la palabra fuero, siendo

“el contenido transmitido de forma viva, de padres a hijos, y que, por lo tanto, no es para nosotros un recuerdo histórico [...] sino que son instituciones creadas a lo largo de los siglos.”

¹⁴⁵ Sesión núm.24...p. 3489.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 3492

¹⁴⁷ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p.524 y 525.

¹⁴⁸ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.547. Con comillas en el original.

Se ve así la fuerte carga esencialista de esta argumentación, que se basaba en la legitimación de los fueros a través de la historia (historia interpretada desde ese punto de vista nacionalista).

La defensa de la idea del pacto con la Corona se argumentaba de igual modo, afirmando que

“el Estado, el Reino, se formó de una manera determinada. Esa manera determinada realmente daba satisfacción por lo menos a esos ámbitos del país que se vieron distorsionados unilateralmente, esa manera de integración ha de ser reproducida para que efectivamente, el Estado – y otra vez el Reino, puesto que estamos en una Monarquía- a través de una fórmula de siglos, pueda encontrar acomodo, una integración consensual y pacífica.”

Arzalluz terminaba su intervención siendo consciente de que “la enmienda no va a prosperar.”¹⁴⁹

Esta intervención conecta con la tradición del nacionalismo introducida al principio del capítulo, donde se busca la reintegración foral a través del pacto con la corona y sin cuestionar al Estado, previendo competencias intransferibles. Esta interpretación, junto con lo que ocurrió en el debate y, a posteriori, nos lleva a considerar que, en este momento, es cuando se gestó la diferencia de interpretación de los fueros entre Garaicoechea y Arzalluz, siendo el primero más reaccionario contra el Estado y defendiendo un pacto entre Gobierno y Provincia; mientras que el segundo, era, quizás, más favorable al reconocimiento de los derechos históricos en el marco de la Constitución.

A pesar de lo dicho por el político vasco al final de su intervención, el presidente de la Comisión le contestó que el espíritu de la enmienda si prosperaría, para acto seguido anunciar que

“Los restantes siete Grupos Parlamentarios (Unión de Centro Democrático, Socialistas de Cataluña, Grupo de Alianza Popular, Grupo de la Minoría Catalana, Grupo Socialista del Congreso, Grupo Comunista y Grupo Mixto) de la cámara habían suscrito de consuno una enmienda, que posteriormente sería aprobada por unanimidad en la Comisión. El texto de esa enmienda sería precisamente idéntico al de la actual disposición adicional primera, por lo que esa enmienda está en el antecedente directo de la norma.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ Todas las citas de Arzalluz en: sesión núm.24...pp. 3494-3495.

¹⁵⁰ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, pp.547-549.

La enmienda, que sería la disposición finalmente aceptada en la Constitución decía así:

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

En la defensa de la enmienda intervinieron los siete representantes de los grupos. Etxebarria Gangoiti en nombre de UCD, Benegas en el del PSOE, Solé Tura por el PCE, Andreu Abelló en representación de Socialistas de Cataluña, Fraga por AP, Alavedra por Minoría Catalana y Gastón Sanz por el Grupo Mixto. Prueba de que primaba el acuerdo entre UCD y PSOE es que ambos partidos fueron los que más se explayaron en la justificación de la enmienda presentada, mientras que las demás intervenciones se centraron en sumar su apoyo y recalcar el hito al que se había llegado gracias a este consenso. La base argumental de la defensa del acuerdo se basó en cuatro puntos clave e interconectados.

En primer lugar, la enmienda pretendía eliminar “ambigüedades hasta donde sea posible.” Estas ambigüedades se referían a la consideración del problema vasco, que UCD entendía como problema español, y que los conceptos vasco y español no estaban contrapuestos, por lo que no había ambigüedad.¹⁵¹ Fraga entendía que, si bien parecía la ambigüedad disolverse, quedaba que los nacionalistas aclarasen sus posiciones y que, si hablaban “de espíritu foral, se hable con todas las consecuencias y se acabe la ambigüedad sobre cualquier forma independentista.”¹⁵² Aunque apoyaron la enmienda, Fraga se encargó de matizar en cada punto el porqué de su apoyo, siendo el único partido que no defendía la misma visión que sus compañeros.

En segundo lugar, la mayoría de los grupos asumían el discurso nacionalista del origen del conflicto en la abolición de los fueros, describiéndolo UCD como un conflicto, que

“iniciado el 25 de octubre de 1839 y culminado para Vizcaya y Guipúzcoa el 23 de junio de 1937, por un Decreto de Guerra, supuso la eliminación gradual durante un período de tiempo de casi ciento cuarenta años de las formas propias de vida de un pueblo en aras de una concepción centralista y uniforme del Estado, dejando el pueblo foral de nuestros territorios al arbitrio de cuanto determinara el Poder central.”¹⁵³

El PSOE fue más allá y compartiendo el discurso nacionalista, consideraba que

“en 1876 se culmina, en lo que afecta al pueblo vasco, un proceso iniciado en 1839 de progresiva abolición de lo que habían sido las

¹⁵¹ Sesión núm.24...p. 3496.

¹⁵² *Ibid.*, p. 3502.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 3496.

normas, los usos y las costumbres que rigieron la vida de los vascos desde tiempo inmemorial.”¹⁵⁴

En consecuencia, consideraban el reconocimiento de los derechos históricos como la reparación de “una injusticia que nació en la sola razón de la fuerza”¹⁵⁵ y por eso parecía justo

“que la Constitución repare la injusticia del sojuzgamiento que el Pueblo Vasco ha sufrido desde 1876, es decir, desde hace un siglo, con excepción del breve paréntesis del Estatuto de 1936, reconociéndose de esta forma, tal y como expresa la enmienda in voce, los derechos históricos de los territorios forales.”¹⁵⁶

Es notable la pobreza de la cultura historiográfica de entonces, ya que no se había desarrollado aun mucha historiografía académica sobre la cuestión foral.

El único que difería de esta visión era Fraga, que consideraba que, aunque su grupo hubiera respaldado los derechos históricos, esto no debía servir para que cada uno interpretase la historia a su modo, escogiendo los hechos históricos o la fecha más apropiada para decidir cuándo dicha historia era legítima y cuando no. Justificando el franquismo consideraba que toda historia era válida, independientemente de si gustaba o no. Añadía además que no usaría

“mientras pueda evitarlo, la palabra Euzkadí, que es una palabra de partido y que tiene sus elementos de agresividad; hablaré, como hablaron siempre mis abuelos, de Euskalerría o Vasconia o del País Vasco.”¹⁵⁷

Interesante que el político gallego emplease en este momento Euskalerría, como posteriormente hará la izquierda abertzale. En este momento, la palabra Euskadi se vinculaba al nacionalismo y a una noción política, a una reivindicación del territorio como soberano, mientras que Euskalerría era un término más folclórico. Unos años después esto daría la vuelta, convirtiéndose en Euskadi la referencia para la CAPV, mientras que Euskal Herria englobaría las siete provincias y haría alusión a un territorio político.

En tercer lugar, e interconectado con el punto anterior, se consideraba que la enmienda aceptaba la existencia de la personalidad nacional vasca a través del reconocimiento explícito de sus signos institucionales. Llama la atención cómo se aludía repetidamente a la historia, y, de hecho, este artículo supuso la institucionalización de la Historia, algo inaudito en una Constitución. UCD consideraba “que la Historia se asume íntegra” y

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 3497.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 3497.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 3498.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 3501.

gracias a esta disposición, “España recuperará una Historia y unas instituciones dignas de España y del Pueblo Vasco que las alumbró.”¹⁵⁸

En el mismo sentido, Benegas, del PSE, defendía que esta enmienda era el único camino posible para la constitucionalización de los derechos históricos de los diversos pueblos de España, y, en concreto, permitía al pueblo vasco recuperar progresivamente sus libertades y sus instituciones de autogobierno. Destacaba que era

“la primera vez que en una Constitución española se reconocen los derechos forales, lo cual significa reconocer constitucionalmente el derecho a la personalidad propia del pueblo vasco y del resto de los pueblos de España.”¹⁵⁹

En efecto, era la primera vez que se hacía un reconocimiento de este tipo siendo algo insólito que una Constitución se basase en la Historia de esta manera.

El Partido Socialista de Aragón (PSA), con Gastón Sanz como portavoz, defendió que no solo eran los vascos una comunidad diferenciada con una identidad histórica,

“sino que siguen existiendo en varios de nuestros pueblos (...) una identidad y una diferencia de derechos que hemos tenido a lo largo de la historia, de fueros y derechos, algunos de ellos vigentes.”

Ejemplificando con Aragón, consideraba que, aunque existía “un derecho vigente, un Código Civil (...) faltan muchos derechos administrativos y públicos que, en estos momentos, gracias a esta enmienda de Disposición adicional, vamos a poder recuperar.”¹⁶⁰

Aunque evidentemente la disposición no se creó pensando en los derechos a los que aludía Gastón Sanz, y aun asumiendo todo el discurso nacionalista, los partidos del consenso insistían en la necesidad de adaptación de los fueros. Este sería el punto clave de discrepancia con el PNV, el establecimiento del marco para esta actualización y adaptación de los fueros, que los nacionalistas buscaban situar fuera de la Constitución. Benegas defendía que, en el caso donde han sido mantenidos (Álava y Navarra) se habían ido actualizando, y por ello

“donde están abolidos, desde 1876, es preciso que recuperemos todo lo que significa los Fueros para Guipúzcoa y Vizcaya, para el pueblo vasco, adaptándolos a una sociedad moderna, a la sociedad del siglo XX.”

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 3497-3499.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 3499.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 3503.

Terminaba aludiendo a que la Constitución iba a permitir, a través el Estatuto de Autonomía, la “recuperación de su personalidad y la recuperación de sus instituciones y facultades de autogobierno fundamentales.”¹⁶¹ Esperaba que dicho Estatuto naciese del consenso y acuerdo entre todas las fuerzas políticas vascas.

Coincidió Solé Tura con esa necesidad de adaptación ya que consideraba que

“el reconocimiento explícito de la personalidad nacional vasca, a través del reconocimiento explícito también de sus signos institucionales, es al mismo tiempo, un reconocimiento explícito de que esos signos institucionales deben actualizarse para responder a las exigencias del presente, y que esta actualización debe hacerse por la vía constitucional, que es una vía negociada.”

Justamente esta vía negociada se daba con el procedimiento previsto por la Carta Magna para la elaboración del EA, y que exigía “precisamente, una negociación entre las instituciones representativas que elaboren el Estatuto y esta propia Comisión constitucional”¹⁶², dando esto respuesta a una de las exigencias planteadas por el PNV: la introducción de las instituciones representativas.

Astrain Lasa, de UCD, defendía que la virtud de esa disposición era la defensa de la diversidad de los territorios forales, la actualización de los derechos en el marco una Constitución que reconocía y seguía una historia, lo cual era clave ya que “los Fueros, por su propia esencia, son distintos en su origen, en sus instituciones, en su naturaleza jurídica y en su actual situación legal.”¹⁶³

En este sentido, y marcando siempre su punto, Fraga consideraba que era necesaria su actualización ya que

“justamente los Viejos Fueros fueron hechos por oligarquías feudales y por los viejos Jaunak, a los que se les podría acusar en su tiempo de cualquier cosa menos de demócratas.”¹⁶⁴

En consecuencia, dichos fueros debían adaptarse ya que estaban ante una sociedad nueva que no tenía nada que ver con las anteriores.

En cuarto lugar, los grupos consideraban que esta enmienda fruto del consenso, tal y como manifestaba Minoría Catalana “recoge, en parte, el espíritu de la del Grupo Vasco y reconoce unos derechos históricos.”¹⁶⁵ Así lo consideraba también Gastón Sanz, del PSA, quien entendía que la enmienda “encierra también el espíritu que figura en la que con

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 3499.

¹⁶² *Ibid.*, p. 3500.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 3504.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 3501.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.3502.

anterioridad ha suscrito el Grupo Vasco.”¹⁶⁶ Andreu Abelló, de Socialistas de Cataluña añadía que, aunque la Constitución no pudiese satisfacer a todos, esa era justamente su virtud.

“Esas mismas limitaciones hacen que, quizá, sea posible que esta Constitución sea una Constitución para muchas generaciones, que pueda llevar la paz al Estado español y que pueda llevar la satisfacción a los derechos de autonomía, de personalidad propia que tiene el pueblo vasco, que tiene el pueblo catalán y que tienen actualmente otros pueblos del Estado español.”¹⁶⁷

Este es el punto de unión que todos defendían, y es que, consideraban, que, aunque siguiesen existiendo diferencias y no fuera el máximo al que los vascos aspiraban, esta disposición permitía el acuerdo de todos. En este sentido, Echevarría, de UCD, aludía a que, aunque, quizás, otra enmienda pudiera dar un paso más (se estaba, obviamente refiriendo a la enmienda del PNV) estaba seguro que sería en la misma dirección que la enmienda. Por eso, y en aras de “empezar a construir algo nuevo”¹⁶⁸ pedían al PNV su apoyo. Los nacionalistas votarían que si a esta enmienda, aunque Arzalluz matizaría el sentido de su voto.

En consecuencia, y como era de esperar, la enmienda *in voce* del Grupo Vasco fue rechazada, por 32 votos en contra, 2 a favor y 2 abstenciones, aprobándose por unanimidad la propuesta de los restantes grupos, a la cual Arzalluz votó favorablemente.

En su justificación aludía a que

“se reconocen unos derechos históricos que después no se cumplimentan cabalmente o, por lo menos, no dejan el marco suficiente para que, por el procedimiento consagrado por la Historia, sea efectivamente voluntaria, consentida y plena su actualización.”¹⁶⁹

En efecto, y como ya hemos apuntado, la intención del PNV era que la actualización de los fueros quedase fuera del marco constitucional. El apoyo de esta enmienda provocó discusiones dentro de la dirección del PNV, ya que, en un principio, el partido había pactado abstenerse.

Según la versión de Garaikoetxea, Arzalluz le llamó para explicarle que “aquel clima era insostenible y que no veía más remedio que aceptar la contrapuesta que se nos hacía.”

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 3502.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 3501.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 3497.

¹⁶⁹ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.548.

Garaikoetxea reaccionó insistiéndole que se debía mantener la postura del partido. De pronto, relata el presidente del EBB,

“Arzalluz, incómodo con la discusión, me decía, en medio de sus argumentos en favor de la aceptación de la contrapuesta del partido del Gobierno: <<-...No sé si se me agotan las monedas de este teléfono público...>>.”

En ese momento la comunicación “se cortó más que sospechosamente”, enterándose el político horas después del voto favorable del representante del PNV en la Comisión. Hubo un gran enfado y la ejecutiva del partido exigió a Arzalluz rectificar su postura en el Pleno, manteniendo la enmienda y si no era aceptada, votarían en contra del texto aprobado por consenso en la Comisión. Como veremos, así lo hizo Arzalluz en la votación del Pleno, pero en el momento que la discusión llegó al Senado, la dirección del partido pidió a Garaicoechea que permaneciera en Madrid.

“Cuando el entonces portavoz del PNV en el Congreso, Arzalluz, alardea hoy de haber dicho no a la Constitución, debería moderar esos alardes de radicalismo anticonstitucional, recordando sus peripecias en el Congreso, de las que, sin duda, encontrará testimonio en las Actas de aquellas sesiones. Causa, por ello, perplejidad escucharle (mitin del Día del Partido 2001) que se habría cortado la mano antes que votar sí a una Constitución española.”¹⁷⁰

Sin embargo, la versión de Arzalluz era totalmente diferente, y, de hecho, la consideraba su “mejor pegada política. Y cualquiera menos Garaikoetxea puede confirmarlo leyendo mi explicación de voto en las actas del Congreso.” Según el portavoz, Pérez-Llorca le advirtió que, si no votaba positivamente a la enmienda propuesta por los 7 grupos, la del PNV decaería y no podría ser defendida ni en Pleno ni en el Senado. Ante esto, Arzalluz contaba

“que no sé por qué, le hice una propuesta absurda: << ¿Y si yo digo sí a esta enmienda, porque algo tiene, pero a cambio vosotros aceptáis que la nuestra no decaiga, sino que siga viva durante todo el tracto constitucional, en el Congreso y en el Senado?>>. ¡Y me dice que de acuerdo! No tenía sentido, pero así fue. Y figura en las actas del Congreso.”

La primera parte de su justificación si está en su explicación de voto, (el hecho de que algo tenía esa enmienda, pero la segunda (si no lo aceptaban la enmienda decaía) no.

¹⁷⁰ Carlos GARAIKOETXEA: *La transición...*, p.59. Con comillas en el original.

Finalizaba su relato diciendo que, al rechazarse su enmienda en el Pleno abandonaron la sala (lo cual es cierto) pero que,

“sin embargo, lo que quedó en la Constitución-la Disposición Adicional Primera- fue muy valioso, porque reconoce que, antes de la propia Constitución, nuestros territorios ya tenían unos derechos políticos adquiridos. Hoy es el día en que los de Madrid se lamentan amargamente de haber colado en la Constitución la Adicional vasca que todavía sigue vigente.”¹⁷¹

Volviendo al debate, todos los grupos calificaron la enmienda de histórica, viéndose esta predominancia del acuerdo entre UCD y PSOE ya que aprovecharon ambos partidos para intervenir de nuevo, Astrain Lasa por parte de UCD, que además era navarro, y Peces-Barba por el PSOE. Nos interesa sobre todo esta última intervención ya que explicaba las razones por las cuales votaron en contra de la enmienda propuesta por el PNV.

UCD recalca de nuevo que se trataba de “un día histórico, pues por primera vez una Constitución española va a amparar y a respetar los derechos de los territorios forales”, restableciendo esta enmienda

“la auténtica esencia de la unidad política y moral de España, contra la que han atentado durante demasiados siglos el absolutismo monárquico y el centralismo decimonónico acrecentado en el régimen autoritario de los últimos años de nuestra historia contemporánea.”¹⁷²

Consideraba además que UCD había cumplido su acuerdo de gobierno al “propiciar en la Constitución el reconocimiento del derecho a la autonomía de los distintos pueblos que integran España (..)buscando, además, el consenso de las demás fuerzas políticas.”¹⁷³

Peces-Barba, además de aludir también al momento histórico que la aprobación de esta enmienda representaba, y la importancia del consenso, explicaba el porqué de su oposición a la enmienda nacionalista. Asimismo, consideraba que la propuesta del PNV partía de principios diferentes que podían producir más mal que bien para el autogobierno de los territorios forales. Aludía, como ya había mencionado Gastón Sanz, a que estos derechos podían no circunscribirse solo al País Vasco, y, por ello, les “parecía inadecuada la mención concreta a las cuatro provincias vascas, porque entendemos que el problema puede tener concreciones en algunas otras partes de nuestro país”.

En consecuencia, teniendo “graves observaciones u objeciones doctrinales” así como “preocupación por los elementos heterogéneos que con el contexto de la Constitución” podía provocar la aceptación de la enmienda nacionalista, consideraban que con esta

¹⁷¹ Xabier ARZALLUZ, Javier ORTIZ (ed.): *Así fue...*, p.178.

¹⁷² Sesión núm.24...p. 3503.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 3503.

enmienda se podían solucionar adecuadamente los problemas del País Vasco. La preocupación se circunscribía de nuevo al marco de actualización de estos derechos históricos y aunque esto no se había resuelto, se había dado un paso importante con el consenso conseguido para resolverlo.¹⁷⁴

Arzalluz creía indispensable matizar el sentido de su voto, alegando que no le valía que le dijese que la enmienda propuesta por los nacionalistas solo mencionaba a cuatro territorios forales y que dejaba fuera a otros que pudieran existir, aunque no les tocaba juzgar si uno de esos territorios que hubiera tenido derechos históricos quería ir por la vía de su reconocimiento y restauración o no. En lo que les competía, Arzalluz consideraba que, si bien se reconocían estos derechos, esto no bastaba si

“en su plasmación en el estatuto o en el régimen autonómico que sea no tiene cabida eso que llamamos derechos históricos, tal como fueron en su esencia y en su práctica.”

Mencionaba, que le había dolido la intervención de Fraga y no admitía que se insistiese en que las autonomías pudieran ser las disgregadoras del Estado, ya que, según él, habían sido justamente “aquellos que tienen una determinada concepción del Estado, aquellos que propenden demasiado fácilmente al totalitarismo” los que propiciaban la desintegración. En respuesta al discurso del político gallego, el portavoz del PNV sostuvo que el nacionalismo no había cuestionado la unidad del Estado y menos usado de la violencia, salvo para defender precisamente los Fueros. Terminaba aludiendo a que justamente seguiría defendiendo su enmienda, con el objetivo de “reformar el criterio que presenta esta restauración foral.”¹⁷⁵ Del mismo modo, sostuvo que la única posibilidad de que hubiera una satisfacción foral en la Constitución consistía en que la Carta Magna recogiera explícitamente los postulados nacionalistas.

“La aprobación de la enmienda pactada no constituyó ningún bálsamo para la irritada situación. Por el contrario, significó el inicio de una etapa crispada de negociación que se prolongó, tal vez innecesariamente, a consecuencia de la división de opiniones que nació en el seno de UCD respecto a sus relaciones con el PNV. En el partido nacionalista por su parte significó también la victoria de quienes defendían planteamientos más radicales sobre quienes proponían moderación.”¹⁷⁶

5.2.6 Negociaciones paralelas al Pleno del Congreso

El PNV siguió buscando la forma de encajar la cláusula foral por otra vía, notablemente en el tema de transferencia, y no solo delegación, de competencias. Aunque tanto UCD, PSOE y PNV coincidían en el concepto de “Devolution” del derecho constitucional

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 3505.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 3505.

¹⁷⁶ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, p. 150.

británico, los nacionalistas lo interpretaban a su modo. Mientras que en el derecho británico “devolución” es exactamente lo que estaban proponiendo socialistas y centristas: la concesión por medio de un estatuto de la facultad de legislar o administrar, lo que Arzalluz quería decir con “devolución” era el reconocimiento de que existía un derecho originario vasco que de alguna manera España (el estado, la corona, Franco, quien fuera) había usurpado. Dentro de este planteamiento, se enmarcó la discusión del artículo 150.2 final de la Constitución, que es una cláusula que no solo permite al Estado delegar competencias, sino también transferirlas.

En efecto, y tal como se encargaron de transmitirlo a sus votantes, Arzalluz declaró que

“no aceptaremos ni diremos sí a una Constitución (...) cuyos principios doctrinales impliquen una autonomía aplicada por el Estado, nieguen una soberanía originaria del País Vasco, confundan el origen del Estado con la concentración de un poder que se impone y no acepten nuestra tesis de que el Estado no es más que una estructura de poder hecha a partir de las personas y de los pueblos (...) Cuando el PNV habla de restauración foral reafirma una soberanía original a partir del propio poder del pueblo vasco, de su voluntad de convivencia con otros pueblos, pero dentro de sus posibilidades.”¹⁷⁷

Y es por este punto clave por el que ni UCD ni PSOE podían aceptarlo, ya que, como había quedado claro en el artículo segundo, la única soberanía era la de la nación española. Efectivamente, para el PNV la delegación era una

“fórmula que no podíamos aceptar, toda vez que no se trataba de una delegación de facultades del Estado al País Vasco, sino que, al ser poderes originarios vascos, el Estado, en todo caso, lo que hacía era transferir esas facultades.”¹⁷⁸

Buscaron entonces la fórmula de lograr la aceptación de esta palabra, si el PNV votaba a favor de la adicional en el Pleno. Sin embargo, aquí se vio claramente el triunfo de las tesis maximalistas del PNV, encarnadas en Garaicoechea y la estrategia que seguirían durante el resto del debate constitucional. Veremos cómo se sucedieron las negociaciones, y qué quedó finalmente reflejado en la Constitución.

Se inició entonces un nuevo periodo de negociaciones entre UCD, PNV y, en la mayor parte de las reuniones, el PSOE como mediador. Esta ronda de intercambios estuvo marcada por la división en el seno de UCD respecto a la cuestión vasca. Si bien un sector defendía no modificar nada de la Disposición, aunque ello fuese admitir el rechazo vasco

¹⁷⁷ Javier ANGULO: “Garaikoetxea, Cuerda y Arzalluz pidieron apoyo en el debate sobre la Constitución”, *El País*, 11 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/11/espana/268956002_850215.html)

¹⁷⁸ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* p.43.

de la Constitución (representado por Óscar Alzaga y Gabriel Cisneros), otro sector, encabezado por Herrero de Miñón, Juan Echevarría Gangoiti y Ricardo Echanove consideraban que era necesaria la adhesión de los nacionalistas a la Constitución para conseguir la consolidación y arraigo definitivo de la democracia. Respecto a las divergencias en el seno del partido centristas, quienes tenían más proximidad con las tesis nacionalistas, además de los nombrados eran Alfonso Osorio, Antonio Fontán, Marcelino Moreta y José Luis Meilán Gil.

Mientras que en el PNV había triunfado la línea de Garaicoechea, y todos sus parlamentarios se dispusieron a defenderla, con mayor o menor entusiasmo personal, en UCD apareció la indecisión y la duda.

“Suárez se oponía entonces al tratamiento diferencial de los hechos diferenciales; liberales y democristianos profesaban un vago federalismo; y tanto socialdemócratas como otras figuras procedentes de franquismo eran profundamente centralistas. Ordoñez o Seara, Martín Villa o Cisneros, no dudaban en declararse epígonos de una tradición jacobina que podía remontarse a las Cortes de Cádiz.”¹⁷⁹

La tensión entre los diversos sectores centristas provocó que en momentos se alcanzasen acuerdos, siendo modificados en cuestión de horas. Se añadió, además, el problema, como veremos posteriormente en el Senado, que los centristas navarros estaban presionando para que su territorio y sus derechos forales permanecieran totalmente al margen del País Vasco. El máximo exponente de esta vía fue el mencionado senador Del Burgo, cuya postura analizaremos más adelante cuando entremos en el debate en la Comisión de la Cámara baja.

Se volvieron entonces a producir contactos, gracias de nuevo a las gestiones realizadas por Antonio Pérez Crespo, organizándose reuniones el 3 y el 6 de julio a las que acudieron, en representación de UCD, Arias Salgado y Pérez Crespo; y en representación del grupo vasco, Arzalluz, Juan María Vidarte y Marcos Vizcaya. A la segunda reunión asistió también Pérez-Llorca. Tanto el relato del PNV como de Herrero de Miñón coinciden, dándonos este último más información acerca del motivo por el que en este momento les interesaba llegar a un acuerdo. Asimismo,

“al parecer merced a una mediación del PSOE protagonizada por Benegas y a una insistencia del CESID en la necesaria colaboración del nacionalismo democrático para la pacificación de Euskadi. Desde la cúpula del estamento militar el General Miguel Vega con quien yo mantenía una amistosa y fluida relación dejó claro que se apoyaba una solución que reconociera la singularidad vasca por las vías de la tradición histórica española. Si algo estaba claro es que los militares no querían

¹⁷⁹ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de...*p.149.

que se les imputara el fracaso de aquellas negociaciones, a su juicio trascendentales para la lucha antiterrorista.”¹⁸⁰

Dentro de esta necesidad de acuerdo se reunió, primero con el presidente del Senado Antonio Fontán, así como con Unzueta y Vidarte. Habló además con Roca, Muñoz Peirat e Iñigo Clavero. Finalmente, el 12 de julio se le planteó a Fernando Abril la necesidad de entenderse con el PNV y se reanudaron las negociaciones a la mañana siguiente en el despacho de Abril Martorell.

Ese mismo día 12, José Miguel de Azaola publicaba en El País un artículo de opinión, en el que consideraba que la Disposición Adicional, en lugar de resolver el problema vasco había añadido confusión al mismo. Reproducimos lo dicho en el artículo ya que fueron exactamente los mismos argumentos esgrimidos por los nacionalistas para exigir a UCD la eliminación de la expresión *en el marco de la Constitución*.

Alegaba que la redacción era confusa por varias razones. En primer lugar, la indefinición de cuáles eran esos derechos históricos, ya que no estaban definidos en ningún texto legal moderno, por lo que estaban sujetos a diversas interpretaciones. Esto provocaba que nada garantizaba el respeto a la voluntad de los entes forales interesados. Se preguntaba si esta generalidad era para “evitar la sensación de privilegio que causaría la mención exclusiva de los territorios vascos.” En definitiva, la primera frase era tan imprecisa que se quedaba en mera declaración sin contenido jurídico.

En segundo lugar, Azaola consideraba que la segunda frase de la Disposición tampoco era mejor, y que, además, era incongruente con la primera parte, aunque, eso sí, esto era un defecto fácil de corregir. Asimismo, consideraba que, si se suprimía, el precepto quedaría igual ya que

“la disposición ni siquiera obliga a hacer esa actualización: se limita a decir en qué marco habrá ésta de efectuarse «en su caso»: es decir si es que se hace. Y si no se hace, pues... aquí no ha pasado nada.”

Además, esa actualización que remitía al marco de la Constitución no añadía nada nuevo al articulado. Pasaba entonces a defender la enmienda presentada por los vascos y que le parecía más clara por varias razones.

En primer lugar, porque designaba a los cuatro territorios, Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En segundo lugar, porque presentaba otra ventaja, y es que proponía un acuerdo entre las entidades forales interesadas (el pacto foral) como procedimiento de actualización, considerando que había

¹⁸⁰ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 244.

“muchas razones que aconsejan la coordinación y la información mutua entre los representantes de las entidades históricas afectadas: pero, en el caso concreto de las entidades vascas, debería haber cuatro partes negociadoras y cuatro decisiones formalmente diferenciadas. Así, cada acuerdo tendría plena validez, conforme a la foralidad, en la entidad respectiva”.

Azaola continuaba su artículo criticando los argumentos del PSOE para negarse aceptar la enmienda vasca. Consideraba débil el argumento de la mención a las provincias vascas ya que perfectamente podrían reclamarlo otras si así lo quisieran. Sin embargo, sí aceptaba el argumento de que dicha enmienda “contiene al final unas cláusulas que tratan de las competencias que el Estado podría transferir o delegar a los entes forales, y de las que no podría transferirles (pero sí delegarles)”, considerando que el sitio para esta transferencia de competencias no sería la Disposición adicional, sino que esta negociación se debería introducir en el artículo definitorio de esa materia. Consideraba que, si el PNV aceptaba esto, su enmienda podría prosperar lo que entrañaría muchísimas ventajas.

Terminaba explicando la coletilla que añadiría en la primera frase de la Disposición, y esto era

“asegurar expresamente que el régimen autonómico así actualizado -es decir, mediante acuerdo, en cada caso, con la entidad foral correspondiente- constituirá en lo sucesivo el nuevo pacto foral, que la Constitución ampara (...) El pacto que recompusiera la foralidad privaría a los separatistas de su argumento histórico básico; y cara al centralismo, porque serviría en lo sucesivo de fundamento al carácter pactado de los regímenes forales de las Vascongadas.”

Ponía como ejemplo Navarra, ya que

“nadie puede discutir hoy seriamente la naturaleza paccionada del régimen foral navarro, y la democracia se cubriría de vilipendio si no respetase lo que Franco respetó escrupulosamente: el pacto de Navarra con el Estado.”

Por todo ello, insistía en que si la Disposición salía aceptada con la redacción del Congreso, “dará pie a interpretaciones contrarias a la tesis del pacto (que es la única verdaderamente foral), hartado atacado por los unitaristas y hasta por quienes se llaman federalistas” volviendo a insistir sobre Navarra, siendo su foralismo políticamente muy sólido y “vigorosamente españolista, no puede ser acusado de atentar contra la cohesión del Estado.” Finalizaba alegando que

“si la disposición no se enmienda en la forma arriba indicada, y si no quieren hacer almoneda de sus derechos más preciados y más preciosos, no quedará otra defensa a los vascongados -y a los navarros que se sientan solidarios de sus hermanos- que votar en contra de la nueva Constitución.”¹⁸¹

Lanzaba el PNV, ese mismo día, un comunicado en el que acusaba al Gobierno de “falta de capacidad y de voluntad para abordar los problemas vascos en profundidad y darles una solución adecuada”, además de que seguían una política ambigua y habían desoído todas sus propuestas políticas para conseguir llegar a una solución.

Argumentaban que dicho Gobierno no había accedido

“tras la derogación del decreto de 23 de junio de 1937, a restituir el contenido de los derechos suprimidos por una disposición de guerra, ni a dotar al ente preautonómico vasco de contenido real ni conceder una viabilidad efectiva a las Juntas Generales.”

Asimismo, tildaban de incongruencia que

“en el proceso de elaboración de la Constitución, de cuya aprobación por el pueblo vasco se quiere responsabilizar al PNV, se prescinda de nosotros en la ponencia constitucional se nos margine del ámbito del consenso y se rechacen nuestras enmiendas de contenido autonómico.”¹⁸²

Estos dos artículos muestran cómo el PNV había puesto en marcha toda su maquinaria para mantener su relato sobre cómo debían introducirse los derechos históricos en la Constitución, anunciando ya su posible oposición a la misma en caso de no aceptar su visión. Es importante tener clara esta estrategia, para entender el devenir de las conversaciones. Si bien, y como veremos, UCD tampoco estuvo muy acertado en sus negociaciones, y de hecho pagará en el Senado el vaivén de las mismas, el PNV tenía claro desde este momento cual iba a ser su defensa, sabiendo que no podía ser aceptada por sus oponentes, jugando un doble juego que le permitiría finalmente abstenerse en la Constitución, beneficiándose políticamente.

Volviendo a la reunión del día 13 de julio, además de la prensa, tenemos el relato tanto del PNV, Herrero de Miñón y de Soledad Gallego y Bonifacio de la Cuadra. Asimismo, la reunión se celebró en un almuerzo en la presidencia de Gobierno. Tanto en los asistentes, como en las impresiones surgidas de esta reunión, difieren los testimonios del

¹⁸¹ José Miguel DE AZAOLA: “Los vascos ante la nueva Constitución”, Tribuna, *El País*, 12 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/12/opinion/269042404_850215.html)

¹⁸² S.a: “El Gobierno no quiere ni puede resolver el problema vasco”, *El País*, 13 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/13/espana/269128823_850215.html).

PNV y los cronistas parlamentarios, y Herrero de Miñón. Divergencias que nos son obvias si atendemos a la estrategia arriba enunciada. Si bien ambos exponen que asistieron, en representación de UCD, Abril Martorell (fue el portavoz) junto con Pérez Llorca, Herrero de Miñón, Cisneros, Oscar Alzaga.; por el PNV, Arzalluz, Cuerda, Sodupe, Unzueta y Vidarte; Herrero añade a los ponentes constitucionales en la negociación. Los vascos se habían reunido el día anterior con los socialistas, y plantearon diferentes opciones. Hablaron sobre el tema de la transferencia de materias, así como la derogación de las leyes de 1939 y 1976.

“UCD sólo aceptaba que se derogaran en tanto y cuánto pudieran conservar alguna vigencia, ya que, según defendió Alzaga, la fórmula vasca suponía la vigencia de la legislación anterior a ambas leyes obligatorias, mientras que la de UCD, no. Se oponían también Alzaga y Cisneros a que, de acuerdo con las pretensiones del PNV, se dijera que la Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, en lugar de ampara y respeta como figura en el texto aprobado ya que, a su juicio, la palabra reconoce suponía la aceptación de un derecho anterior.”¹⁸³

Sobre las impresiones de las reuniones, los cronistas dicen que, aunque Arzalluz salió con una actitud negativa, pronto se mostraría más optimista.¹⁸⁴ El relato de Herrero describe que pasaron “un largo rato oyendo divagar al vicepresidente”, pero que salieron “todos con la esperanza de una reunión más positiva.”¹⁸⁵ Para el PNV fue una

“reunión decepcionante porque divagaban de temas marginales en el sentido autónomo y se planteó si estaban dispuestos a votar a favor de una enmienda en la que se contemplara la irreformabilidad de la unidad de España.”¹⁸⁶

Se ve claramente esta justificación a posteriori, y vemos cómo tanto Herrero y PNV no mencionan el verdadero debate que se estaba dando, y es que lo que UCD quería evitar era que estos derechos pudieran ser interpretados como anteriores a la Constitución, y, en consecuencia, al margen de la misma.

Todos los relatos coinciden en que esa noche se acordó otra reunión, que fue comunicada en el transcurso de la sesión del Congreso, a la que acudiría también el PSOE con Guerra, Peces-Barba y Txiki Benegas; de la parte del PNV y UCD iban los mismos, añadiéndose

¹⁸³ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...*, p.153

¹⁸⁴ La noticia del País también lo refiere así: “fue calificado por el señor Arzalluz de «nada positivo»” Soledad GALLEGO, Bonifacio DE LA CUADRA: “Gobierno y PNV no llegan a un acuerdo”, *El País*, 14 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/14/espana/269215213_850215.html).

¹⁸⁵ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p.236.

¹⁸⁶ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...*p.50.

a estos últimos Blas Camacho. La reunión se alargó desde las once de la noche hasta las seis de la mañana en el despacho de Camacho. Aunque el fondo de la reunión coincide en los tres relatos que disponemos, el tono (obviamente) difiere. Mientras que los cronistas parlamentarios exponen que “en UCD presionaron los partidarios de un acuerdo con los nacionalistas vascos y se estudiaron algunas fórmulas transaccionales”, que sería la finalmente aceptada como artículo 150.1 que incluyese la transferencia de competencias, “con muchas precauciones-posibilidad, ley orgánica, materias que por su propia naturaleza...-se ampliaba el margen de las competencias asumibles por las comunidades, tal y como deseaba el PNV,”¹⁸⁷

quedando únicamente la Disposición Adicional; Herrero se centra en esta última, explicando que

“se expusieron posiciones ya conocidas y desde UCD se impidió todo avance, esta vez reiterando la exigencia de mencionar el «marco» de la Constitución (Alzaga) y reintroduciendo el problema navarro (Pérez-Llorca). Los socialistas no contribuyeron a acercar posiciones, al oponerse a la fórmula nacionalista «régimen autonómico», y exigir la mención del «Estatuto de autonomía», que, a ojos de aquéllos, era menos diferenciadora. Nos fuimos sin acuerdo alguno y me reuní inmediatamente con Fontán, que atribuía la actitud de Abril a una decisión personal, ajena a las instrucciones del propio Adolfo Suárez, con el que quedó en hablar a continuación y relatarle mi versión de lo ocurrido.”¹⁸⁸

Según el testimonio del partido, que se explaya bastante más que Herrero, y sí comenta el acuerdo en relación a la transferencia de competencias, cuenta que, el PNV cedía, al renunciar a mantener las tesis referidas al Pacto con la Corona, para posteriormente decir lo que consideraban que debía contener la Disposición Adicional (reconocimiento y actualización de los derechos históricos y abolición de las leyes derogatorias básicamente).

“Se llega al acuerdo de dividir la propuesta en 2 partes, desgajando de la Disposición Adicional e incorporando al artículo 150.2 lo que en distintas ocasiones hemos venido denominando <<apertura constitucional>> que quedaría redactado de la manera que sigue: <<El Estado podrá transferir o delegar a las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica, potestades correspondientes a materias de

¹⁸⁷ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, p.153.

¹⁸⁸ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, pp 236-237. Con comillas en el original.

titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.>>”¹⁸⁹

Conseguían entonces la primera parte de su estrategia, cediendo entonces UCD y PSOE, ya que en la transferencia podía estar implícito, en cierto modo, una *devolución* de competencias, pero, obviamente lo que no podían aceptar a renglón seguido era mantener una Disposición aparte para estos territorios y enmarcarlos fuera de la Constitución, siendo esto justamente la piedra angular en la que se basó el PNV para abstenerse.

La propuesta del PNV era la siguiente:

“La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales.

Su integración y actualización se realizará por acuerdo entre las instituciones representativas de los mismos y el Gobierno a cuyo efecto se derogan las leyes del 25-X-1839, 21-VII-1876 y demás disposiciones abolicionarias.

*El régimen de autonomía que se elabore será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum de los territorios afectados. Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.”*¹⁹⁰

Coincidiendo con lo que dice Herrero, se plantearon tres objeciones a la propuesta del PNV, encajando con lo que comentamos arriba. El PSOE propuso la sustitución de la expresión *régimen de autonomía* por el de *estatuto de autonomía* con la pretensión de establecer así una relación entre la Disposición adicional y el Título VIII, para poder enmarcar esos derechos en la Constitución. Con el mismo objetivo, la segunda objeción, por parte de UCD buscaba condicionar la actualización de los derechos históricos al marco de la Constitución. La tercera objeción del mismo partido, era la pretensión de UCD de separar Navarra del ámbito de la disposición, destacando su Ley Paccionada de 1841 e incorporando a continuación del término *actualización* el adjetivo *reintegrador*.¹⁹¹

Efectivamente, UCD quería separar a Navarra del debate, porque, justamente y como veremos en el debate del Senado, el argumentario para mantener una disposición adicional diferente para Navarra esgrimido por Del Burgo (de UCD) era muy parecido al esgrimido por nacionalistas, sin embargo, teniendo en cuenta el distinto devenir de Navarra históricamente, no consideraban que pudiera atentar contra la soberanía y unidad estatal. Con este choque de principios de base del argumentario, se rompieron las conversaciones a las 6.15 de la mañana. Como venimos reiterando, y muestra de esto son el fracaso de las negociaciones, el quid de toda la cuestión se encontraba en

¹⁸⁹ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* pp.52-53. Con comillas en el original.

¹⁹⁰ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p.235.

¹⁹¹ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* pp.52-53.

“si el reconocimiento constitucional de los derechos históricos debía contener o no una referencia explícita a la Constitución misma como referencia de interpretación para su actualización.”¹⁹²

Se concertó entonces otra reunión para el día siguiente, 14 de julio a la 18h de la tarde, en el despacho de Pérez-Llorca a la que acudieron, por parte de UCD Llorca, Miñón, Cisneros y Óscar Alzaga; por el PSOE Peces-Barba y por el grupo vasco: Arzalluz, Cuerda, Sodupe, Unzueta y Vidarte. Es de destacar que, en esta ocasión, que es cuando se lograría un acuerdo, no acudió a la reunión Abril Martorell. En esta ocasión, se buscó, y se encontró, en palabras del PNV, una

“fórmula suficientemente ambigua que soslayara la mención al marco constitucional y que, en definitiva, permitiera un reconocimiento y actualización real de los derechos históricos vascos.”¹⁹³

Tras un debate, Peces-Barba propuso, en vez de introducir *en el marco de la constitución*, decir que se actualizaban los derechos, *para incorporarlos al ordenamiento jurídico*. Coinciden en este relato los cronistas parlamentarios, añadiendo que Pérez Llorca solicitó al PNV su voto en contra del derecho de autodeterminación. En los pasillos del Congreso se rumoreó que esto no iba a ser aceptado, pero así lo hicieron (Arzalluz en el Pleno votó en contra de ese derecho). Según ambas versiones, se llegó al acuerdo, retirándose los asistentes de la reunión de forma optimista, pasando a considerar el PNV la propuesta con el EBB. Con esta nueva redacción la disposición quedaba así:

La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales cuya actualización reintegradora se realizará, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus Instituciones representativas y el Gobierno. A este efecto se derogan las leyes del 25-X-1839, 21-VII-1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía así elaborado será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum de los territorios afectados y en caso de ser aprobado, será promulgado como ley.

*Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.*¹⁹⁴

Es de recibo detenerse un momento al análisis de este acuerdo, ya que, no solo la fórmula *para incorporarlos al ordenamiento jurídico* era un “concepto más amplio y ambiguo que el de la constitución” ni el logro de “la expresa referencia a la derogación de las leyes abolicionarias, sin distinción entre Navarra y las demás regiones históricas, lo que en el plano

¹⁹² José María PORTILLO: *Entre tiros e historia...*, p.79

¹⁹³ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* p. 54.

¹⁹⁴ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p.237.

teórico posibilitaba la reanudación del poder político foral cortado de raíz en 1839,”¹⁹⁵ era altamente ventajoso para el PNV; sino que, la clave de esta formulación es que el acuerdo sería entre las instituciones representativas (no se especificaba cuáles, con lo que la pregunta sería las ¿diputaciones?, ¿el Consejo General Vasco?) y el Gobierno (es decir que las Cortes quedarían fuera).

Como ya había anunciado el PNV, el lunes 17, en Bilbao, el EBB estudió el acuerdo, “y aunque se plantearon posturas contrarias al mismo, el máximo órgano del PNV decidió respaldar a sus negociadores.”¹⁹⁶ Mientras, ese mismo día, en Madrid, se reunían de nuevo, en el despacho de Pérez-Llorca, por parte del PNV Arzalluz, Sodupe, Cuerda, Vidarte y Unzueta; por parte de UCD, Herrero de Miñón, Cisneros, Viana y Pérez-Llorca, y; por la parte del PSOE, Peces Barba, Benegas y Fernández Marugan.¹⁹⁷

Se reanudaron entonces las conversaciones en el despacho de Peces-Barba. Al parecer, es cuando aquí UCD rompió el acuerdo al que se supone que habían llegado. Según Herrero

“la situación había vuelto, de nuevo, al punto de partida porque el Gobierno no endosaba lo acordado cuarenta y ocho horas antes. Así se le hizo saber a socialistas y nacionalistas, en una nueva reunión vespertina en la que Fernando Abril rompió las negociaciones y me desautorizó públicamente como «blando» a la hora de pactar, a la que vez que afirmaba: «Gobernar es ceder». Allí se prefiguró la disparatada actitud de UCD en el Congreso de los Diputados el día 21 de julio, en la que se retractó de sus posiciones negociadoras escritas y firmadas cuarenta y ocho horas antes, según iban siendo aceptadas por el PNV.”¹⁹⁸

Coinciden Soledad Gallego y Bonifacio de la Cuadra en este relato, aludiendo a que

“todos los proyectos se derrumbaron estrepitosamente cuando se incorporó a la reunión Fernando Abril (...) Abril rechazó la fórmula socialista (fórmula que, a través de Herrero R. de Miñón, se había considerado aceptable por el ministro de justicia, Landelino Lavilla) y anunció que no podía existir ningún acuerdo si el PNV no hacía manifestación pública y tajante sobre su plena aceptación de la unidad de España y la existencia de una única soberanía. El Gobierno y UCD temían que el texto de la disposición adicional permitiera, pasados unos días, dobles interpretaciones por parte de los nacionalistas vascos.”¹⁹⁹

¹⁹⁵ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 544.

¹⁹⁶ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...*, p. 154.

¹⁹⁷ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 545.

¹⁹⁸ Miguel HERRERO DE MIÑÓN: <<El paso de la disposición...>>, p. 245. Con comillas en el original.

¹⁹⁹ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso...*, p. 154.

Interpretaciones que, por otro lado, como hemos ya visto se daban sin lugar a dudas. No obstante, lo que estos cambios confirman son las fuertes tensiones existentes dentro de UCD de la cuestión vasca, y las distintas interpretaciones que de la disposición podía tener cada uno. En ese momento, el PNV abandonó la reunión, convencido de que no se podría llegar a un acuerdo, lo que también se rumoreaba en los pasillos del Congreso. Asimismo, un artículo de *El País* del lunes 17 establecía que, si bien, las negociaciones entre Gobierno y PNV estaban prácticamente ultimadas, y de manera satisfactoria para ambos; subsistían en el último momento discrepancias respecto a la redacción de la disposición adicional y el reconocimiento de los derechos históricos.

“Las discrepancias sobre este último punto obligaron a intervenir al vicepresidente del Gobierno, Fernando Abril, quien ayer mantuvo una reunión con los negociadores, que se prolongó hasta medianoche, sin que se llegara al acuerdo definitivo.”²⁰⁰

Se ve aquí claramente la divergencia dentro de UCD, y que marcará todo el devenir del debate. Se llegó también a rumorear que había habido alguna influencia de los militares. Sin embargo,

“no pudo confirmarse que determinados mandos militares solicitaban información ni que el PNV mantuviera contactos satisfactorios con ellos. Aunque un alto dirigente de UCD llegó a afirmar que había habido llamadas a la responsabilidad por parte de sectores ajenos a la vida parlamentaria, el partido gubernamental y los partidos de la oposición—especialmente socialistas y comunistas—negaron reiteradamente este extremo.”²⁰¹

Según el PNV, UCD volvió a pedir someter a revisión ciertas partes de la Disposición Adicional anteriormente aceptadas. Dos eran las objeciones planteadas, por un lado, en relación con la derogación de las leyes abolicionistas y su relación con Navarra y, por otro lado, la necesidad de la inclusión de una referencia a la Constitución en el texto de la Disposición adicional. En relación con el problema Navarro, el PNV cuenta que esa misma tarde, Abril Martorell y algunos miembros de UCD se entrevistaron con los parlamentarios navarros de UCD, alegando estos últimos que habría repercusión de las leyes abolicionistas en el status jurídico de Navarra. Esta reunión hizo que Abril Martorell llegara tarde a la reunión con los del PNV.

Sus argumentos, así como los de los miembros de UCD se basaban en que la derogación de la ley de 1839 podría dejar sin efecto a la de 1841, y que la ley de 1839 contenía aspectos confirmatorios de los fueros que no hacían aconsejable su derogación. Para el

²⁰⁰ S.a: “Ultimado el acuerdo PNV-Gobierno sobre la regulación de la Constitución”, *El País*, 18 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/18/espana/269560809_850215.html).

²⁰¹ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, p. 155.

PNV estos argumentos solo buscaban obstaculizar el acuerdo, ya que, según su interpretación, la derogación de la ley de 1839 no suponía derogar la de 1841, sino en todo caso servía para mejorar lo pactado en 1841.²⁰²

Como ya hemos apuntado antes, a Abril Martorell no le faltaba razón, la ley de 1839 confirmaba los fueros, no los abolía; pero fue el relato usado por Sabino para elaborar un discurso que pudiera introducir a Navarra en su argumentario, y mantenido luego por el PNV, contra viento y marea y contra toda evidencia histórica.

Según la prensa y el PNV, el día 18 de julio se sucedieron las negociaciones en el palacio del Congreso para llegar a un acuerdo. El País sitúa la primera reunión a las 17h de la tarde, mientras que el PNV la marca a las 19h. El relato entre uno y otro difiere, tanto en los asistentes como en lo negociado. Mientras el PNV sitúa, en representación del PNV Arzalluz, Sodupe y Vidarte; por UCD Pérez-Llorca y Cisneros; por el PSOE, Peces-Barba y Guerra; por el PCE, Carrillo y Solé Tura; y por Socialistas Catalunya a Martín Toval; el artículo de El País anuncia que estuvieron

“el vicepresidente Abril y el portavoz de UCD, Pérez Llorca, y de otra por los diputados vascos Arzalluz, Sodupe y Vizcaya, reunidos en dos habitaciones contiguas del salón de ministros de las Cortes. Entre unos y otros se movieron los socialistas Guerra y Benegas.”²⁰³

Esta última versión tiene más sentido dentro de los intercambios, ya que, quienes debían llegar a un acuerdo era UCD y PNV, y los socialistas ya habían sido anteriormente los mediadores. Hacia las 20h de la tarde se debió incorporar Eli Galdós (PNV) a la negociación, y “a esa hora se daba como seguro el acuerdo, pero sólo treinta minutos después trascendió que surgían nuevas dificultades.”²⁰⁴

Según declaró Arzalluz a la prensa,

“su partido firmó, al igual que los diputados socialistas Alfonso Guerra y Txiki Benegas, la propuesta de UCD con la intención de solemnizar el momento, y que el Gobierno no pudiera volverse atrás, como -según aseguró- ha hecho en otras ocasiones.”

Sin embargo,

“al devolver el texto firmado por él y por los socialistas a los representantes de UCD, para que a su vez lo firmaran, no lo han rubricado, sino que, por el contrario, han propuesto nuevas

²⁰² Partido Nacionalista Vasco: *El Partido*...pp. 57-58.

²⁰³ S.a: “Según los socialistas, UCD se retractó”, *El País*, 19 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/20/espana/269733607_850215.html?rel=listapoyo).

²⁰⁴ *Ibid.*

correcciones”, dando el PNV por terminada cualquier negociación porque consideraban que “«no se puede negociar con estos procedimientos».”²⁰⁵

No obstante, la versión de UCD difería sustancialmente de la del PNV.

“El portavoz de UCD explicó que, dado que la expresión *marco constitucional* tenía para el PNV una mala tradición histórica, su partido había propuesto cuatro fórmulas distintas, en las que sin decir esas palabras concretas se dejaba claro su significado. Una de estas fórmulas -añadió- era la remisión al artículo 140 del proyecto constitucional, que dice que los estatutos se harán «dentro de los términos de la Constitución». El señor Pérez Llorca afirmó que las cuatro propuestas le habían sido transmitidas al PNV, con la mediación de Alfonso Guerra, a quien agradeció la ayuda y colaboración que había prestado en estas negociaciones. Según el portavoz centrista, el PNV seleccionó la fórmula de remisión al artículo 140, pero al redactarla no incluyó una remisión jurídica auténtica, sino muy ambigua.”²⁰⁶

Por lo tanto, según esta versión, fue el PNV quien cambió los términos del acuerdo y no UCD. No obstante, al día siguiente, *El País* ofrecía la versión de los mediadores, es decir del PSOE, y que coincidía con la versión del PNV.

“Según manifestaciones, tanto de Txiki Benegas como de Alfonso Guerra, la redacción firmada por los representantes del PNV contaba con el *visto bueno* inicial de UCD, y fue este partido quien se retractó. Guerra señaló que la redacción aceptada por el PNV había sido recogida por él mismo de entre los papeles ofrecidos por el partido gubernamental. Fuentes vascas relacionan el cambio de actitud que, a su juicio, se produjo en sólo media hora, con un último contacto mantenido por los representantes de UCD con la Moncloa.”²⁰⁷

Estipulaba el artículo que la primera parte de la disposición adicional era aceptada por todos, y era que

La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará donde sea necesario para incorporarla al ordenamiento jurídico por

²⁰⁵ S.a: “La terminología impide el acuerdo del PNV sobre la Constitución”, *El País*, 20 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/20/espana/269733612_850215.html). Con comillas en el original.

²⁰⁶ *Ibid.* Con comillas y cursiva en el original.

²⁰⁷ S.a: “Según los socialistas, UCD...”.

*acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno y a este efecto se derogan las leyes de 25-X- 1839 y 21 -VII- 1876.*²⁰⁸

En la segunda parte de la Disposición, que establecía la forma de elaboración del EA de estos territorios, era donde había conflicto. “El PNV desea que se diga: «El estatuto de autonomía, norma institucional básica *según lo* establecido en el artículo 140 ...» y UCD: «El estatuto de autonomía, norma institucional básica *en los términos* establecidos en el 140 ...»”²⁰⁹. Parece un conflicto semántico, pero, por lo que ya hemos anunciado anteriormente, la discrepancia tenía mucho más fondo.

Independientemente de quién cambiase el articulado, La Vanguardia apuntaba bien el conflicto real de fondo, que no era simplemente terminológico, en un artículo del mismo día en el que establecía que el problema era que

“el PNV aceptaría la Constitución si en ella quedase claro un tratamiento excepcional para el País Vasco, y la excepción sería la consideración de los órganos de Gobierno vasco como un poder dotado de soberanía originaria. Es decir: se aceptaría la Constitución con la condición de que se pudiera interpretar que no afecta al País Vasco, porque la propia Constitución establecería un procedimiento de excepción para ellos.”

Obviamente, el resto de parlamentarios no podía aceptar esto. Calando bien la estrategia del PNV, continuaba el artículo diciendo que

“la amenaza del PNV o, por decirlo en otros términos menos ásperos, la baza del PNV en la negociación, es la de rechazar la Constitución como inservible para las aspiraciones del pueblo vasco. Y junto a esta presión está, qué duda cabe, la amenaza —esta vez, sí— de que se recrudezcan las violencias en aquella zona y se pudran todavía más allí la situación política y la normalidad en la calle.”²¹⁰

Pese a todo, según otro artículo del País, también del día 19, parecía que en un principio había acuerdo.

“El problema de la transferencia de competencias se ha resuelto, en principio, mediante la transferencia de la mayoría de ellas y la delegación

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.* Con comillas y cursiva en el original.

²¹⁰S.a: “Las propuestas vascas, inaceptables para UCD. Según el partido centrista consagrarían unos derechos exclusivos para el País Vasco”, *La Vanguardia*, 19 de julio de 1978, p.5 y 6. Recuperado de internet (<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/07/19/pagina-5/33743916/pdf.html>) y <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/07/19/pagina-6/33743917/pdf.html>).

de las que, por ser privativas del Estado, no puedan ser transmitidas a las comunidades autónomas.”

Además, en relación con la disposición adicional parecía aceptarse la primera parte del articulado en el que se establecía

“que la Constitución ampara y respeta los derechos forales históricos, cuya actualización integradora se llevaría a cabo a través del estatuto de autonomía para su incorporación al *ordenamiento jurídico*. Esta última mención sustituiría a la alusión al *marco de la Constitución*, que figura en el proyecto aprobado por la comisión constitucional.”²¹¹

Sin embargo, se mantenían los recelos, por parte de algunos diputados que habían participado en la negociación, de que el PNV animase a sus votantes al sí en el referéndum constitucional alegando que la única normativa que afectaría al País Vasco sería el mencionado precepto.

Para intentar soslayar esto, se había ofrecido introducir esta disposición en el articulado de la Constitución, para “forzar al PNV a que su aceptación de la Constitución no pudiera realizarse con ningún tipo de exclusiones.” Al no aceptar esto el PNV, se solicitó a los nacionalistas que votarían en el Pleno en contra del derecho de autodeterminación del representante de EE (recordemos que en Comisión había votado a favor). La reacción de Arzalluz fue rechazarlo, levantándose y ausentándose de la reunión en la que se hacía esta propuesta. Aunque, como ya hemos analizado en anteriormente, votarían finalmente en contra de este derecho.

5.2.7 Debate en Cortes: Pleno Congreso

A pesar de no haberse llegado a un acuerdo total, si parecía que en ciertos aspectos se había llegado a una resolución, y es que el PNV presentaría la última propuesta de UCD como enmienda *in voce* en la sesión del 20 de julio del Pleno del Congreso. Es relevante que, a pesar de ya haberse reunido en numerosas sesiones, y atendiendo al clima que se estaba generando en la Cámara desde el día anterior, al entrar en el debate autonómico, y más precisamente en el tema competencial, el presidente anunció, al inicio de la sesión una serie de recordatorios para los diputados.

El día anterior Letamendia había hecho una intervención que para algunos diputados había sido apología del terrorismo. El presidente informaba entonces de los momentos en los que la mesa del Congreso está habilitada para llamar al orden,

²¹¹ Las dos citas de: S.a: “El acuerdo Gobierno-PNV, prácticamente roto”, *El País*, 19 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/19/espana/269647216_850215.html). Con cursiva en el original.

“cuando en sus discursos falten a lo establecido para la buena marcha de las discusiones (...) cuando profieran palabras malsonantes u ofensivas para el decoro de la Cámara, de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de tercero (...) Cuando con interrupciones o de cualquier otra forma alteren el orden de los debates.”

Explicaba que la labor de la mesa no era juzgar el fondo de los discursos de los diputados, por mucho que pudiesen chocar a la mayoría de la Cámara y a la mesa las ideas manifestadas por representantes de sectores minoritarios, refiriéndose, evidentemente al diputado abertzale. Añadía que esas ideas podían incluso hacer “violencia a los propios sentimientos personales”, pero que se debía respetar la libertad de expresión.

Finalizaba haciendo referencia explícita a la sesión del día anterior, insistiendo en que no era tarea de la mesa “enjuiciar, como si de un Tribunal de Justicia se tratara, las intervenciones producidas en el día de ayer”, y que, a pesar de haberse llamado al orden en diversas cuestiones, y aunque “tales intervenciones de expresiones que pudieran ser consideradas como de dudosa licitud”, entendía “la Mesa que en ningún momento ha habido apología del terrorismo” y por lo tanto quedaban “amparadas por la inviolabilidad parlamentaria.”²¹² Este inicio de sesión nos da una idea del clima generado y cómo, en este momento reinó más la tensión que el consenso en el Pleno.

Se iniciaba la sesión en torno al artículo 149 final, sobre las competencias, que, como hemos visto, iba ínfimamente ligado a los derechos históricos por los acuerdos extraparlamentarios; además de que la discusión se iniciaba con el tema del orden público, que iba, a su vez, ligado al terrorismo.

Continuaba el debate sobre la delegación de competencias, anunciando el presidente que fue estudiada por la Mesa una enmienda *in voce* del grupo parlamentario vasco. Arzalluz le interrumpió para una cuestión de orden, sobre si la enmienda iba a ser aceptada o no, el presidente le respondió que, precisamente es lo que se disponía a manifestar, confirmando que la enmienda no era aceptada. Arzalluz pidió entonces a la Mesa su decisión fuera ratificada por el voto de la Cámara ya que la mencionada enmienda

“fue parte de una negociación laboriosa y larga y obtuvo el consenso de bastantes Grupos Parlamentarios. En el último “round” de negociaciones celebradas ayer hubo una propuesta por parte de UCD de fórmulas concretas, la primera de las cuales aceptamos creyendo que la oferta de UCD era formal cuando la firmamos para darle más solemnidad; sin embargo, no fue ratificada por quienes la propusieron.”

Añadía que

²¹² Sesión núm.42, Pleno del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm 115, 20 julio 1978, pp. 4489-4535, esp.pp. 4491. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_115.PDF)

“si valiera para que esta enmienda y la adicional, que va concatenada con ella, fueran aceptadas, en nombre de mi Grupo Parlamentario tengo que decir que estamos dispuestos también a aceptar la corrección que sobre esa enmienda presentó UCD posteriormente; es decir, en los términos establecidos en el artículo 140.”²¹³

En efecto, se ve claramente como el acuerdo de introducir la palabra transferir en este artículo va de la mano con la aceptación de la disposición adicional de los derechos históricos. Además, al parecer, en este momento el PNV decidió que sí aceptaba esa modificación de UCD, cuestión que el día anterior parecía imposible.

La mesa decidió entonces suspender la sesión a la 13.35, reanudándose a las 17h de la tarde, y dejando en suspenso la discusión del Título VIII, pasando directamente al debate sobre el Título IX. El presidente, Álvarez Miranda, justificó este aplazamiento en aras del consenso, ya que se estaban haciendo “intentos desde amplios frentes democráticos del país para llegar a una solución” y que podían entender los diputados que “estas molestias están causadas en aras de un servicio, de una convivencia y de un futuro democrático que todos deseamos sea mejor.”²¹⁴

Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo en este momento, y tanto UCD como PNV emitieron comunicados en el que se daban un ultimátum a las negociaciones. UCD fue el primero, presentando a las 19h de la tarde un comunicado, reproducido por El País, en el que quería “reafirmarse sobre los tres principios básicos mantenidos constantemente en el transcurso de las conversaciones.”

En primer lugar, exigía al PNV una “aceptación clara e inequívoca de la unidad de España desde la perspectiva que contempla y fundamenta el proyecto de Constitución”, por lo que debía votar a favor del artículo segundo. En segundo lugar, la necesidad de que PNV adoptase una actitud inequívoca en lo relativo a la autodeterminación. En tercer lugar,

“la aceptación de la Constitución debe estar formulada sin reservas de ningún tipo, y, por tanto, la actualización de los derechos históricos que la misma contempla debe desarrollarse en el ámbito y conforme a los términos de la Constitución, y, esto debe ser expresado del modo más simple y concreto posible.”

En aras de “hacer un último intento para conseguir la aproximación a la Constitución” se formularon una serie de “propuestas *definitivas* que, en todo caso, tienen una consideración global y unitaria.” Asimismo, establecía que aceptarían la enmienda sobre transferencia de competencias y no solo delegación. En segundo lugar, anunciaba el mantenimiento del texto del Congreso para la Disposición Adicional, aunque,

²¹³ Ibid., pp. 4515. Con comillas en el original.

²¹⁴ Ibid., p. 4515.

“en todo caso, si el PNV considera útil, por razones tradicionales, que la elaboración del estatuto se inicie previo acuerdo entre el Gobierno y las instituciones representativas, podría incluirse del modo más simple posible.”

En tercer lugar, y “con el objeto de que tenga un claro gesto de reparación histórica, en la disposición derogatoria de la Constitución se incluiría un párrafo derogando la de 1839 en lo que afecta a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y la de 1876. »”²¹⁵

El PNV contestaba, también a través de un comunicado en *El País*, rechazando lo propuesto por UCD, acusándoles de haber roto sus acuerdos. Recordaban que el

“día 14 del actual mes, se elaboró, de común acuerdo, la redacción de una nueva disposición adicional, completada, de forma indivisible, con la modificación del artículo 144.2, también acordada en todos sus extremos. El lunes 17, en nueva reunión, UCD pretendió la rectificación del texto acordado de la disposición adicional, a lo que accedió este grupo en su permanente deseo de alcanzar un completo compromiso.”

Sin embargo,

“el día 18, volvió UCD a dejar sin efecto el acuerdo anterior, y en una nueva reunión celebrada en el día de ayer, miércoles 19, y tras frustrados intentos de encontrar una nueva redacción a la disposición adicional satisfactoria para todos, el PNV instó a UCD para que formulara un texto concreto y definitivo sobre el que pronunciarse.”

Relataba entonces en ese mismo comunicado a la prensa la escena de los cuatro textos propuestos por UCD, aceptando el primero el PNV; rectificándolo entonces UCD “pretendiendo que se le diera una nueva redacción.”

En entonces cuando el PNV decidió romper cualquier acuerdo. Sin embargo, al día siguiente UCD hizo pública esa nueva redacción, manifestando Arzalluz en el Pleno que la aceptaría. En consecuencia,

“no habiéndose planteado cuestión sobre la redacción del nuevo artículo 144.2[actual 150.2], acordada ya desde el viernes día 14, y ante nuestra expresa aceptación del texto propuesto por UCD para la disposición adicional, el PNV entiende y considera que el compromiso ha sido

²¹⁵ S.a: “Texto de la última propuesta gubernamental”, *El País*, 21 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/21/espana/269820010_850215.html). Con comillas y cursiva en el original.

consumado en todos sus términos, y que ese compromiso tiene para nosotros carácter definitivo.”

Sin embargo, el PNV consideraba que, en el comunicado, “UCD pretende dejar de nuevo sin efecto el compromiso adquirido, eludiendo el cumplimiento del pacto alcanzado y desvirtuándolo en contenidos trascendentales del mismo.” Reiteraba

“una vez más, su voluntad constantemente explicitada durante todo el período de negociación de asumir por su parte el punto primero de la citada nota [es decir votar a favor del artículo segundo], así como su disposición a votar negativamente la enmienda de constitucionalización del derecho de autodeterminación.”

En relación con los derechos históricos, el PNV había

“expresado siempre su deseo de aceptación sin reservas de la Constitución si se contempla en ella de forma satisfactoria la especificad foral vasca, cuestión que precisamente ha motivado toda esta negociación. Volvemos a proclamar que, si UCD cumple su compromiso antedicho, el PNV asumirá íntegramente la Constitución.”

En definitiva, por todo ello, el PNV consideraba que UCD, “con la nota de referencia, sólo pretende desviar artificiosamente la cuestión planteada y tratar de justificar el grave incumplimiento de su compromiso.” El PNV buscaba entonces con este comunicado llamar

“la atención del Gobierno, del grupo parlamentario de UCD, del Congreso de Diputados y de la opinión pública en orden a la clara e inequívoca responsabilidad en que incurriría el Gobierno si decide incumplir el compromiso adquirido en una cuestión de tanta gravedad para España y para el pueblo vasco.”²¹⁶

A la vista de toda esta negociación, queda claro, por un lado, que UCD debió ser más unánime en el principio de las negociaciones, y evitar así retractarse de los acuerdos adoptados. Esta actitud benefició muchísimo al PNV, quien se escudó en el comportamiento adoptado por UCD para seguir buscando la fórmula que permitiese al País Vasco tener un status especial.

El día de la última votación en el Congreso, 21 de julio, empezó con la trágica noticia del asesinato de ETA a dos altos mandos militares en Madrid, además de un atentado contra

²¹⁶ Todas las citas a continuación son de: S.a: Respuesta del PNV al Gobierno”, *El País*, 21 de julio de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/07/21/espana/269820011_850215.html?rel=listapoyo).

tres guardias civiles en Beasain.²¹⁷ La sesión comenzó con las palabras de condena y repulsa del presidente, Fernando Álvarez Miranda, así como con la intervención en el mismo sentido de los representantes de los Grupos Parlamentarios siguientes: Tierno Galván (Grupo Mixto); Cuerda Montoya (Nacionalista Vasco); Roca Junyent (Minoría Catalana); Martín Tova1 (Socialistas de Cataluña); Fraga Iribarne (Alianza Popular); Carrillo Solares (Grupo Comunista); González Márquez (Grupo Socialistas del Congreso), y Pérez-Llorca (Unión de Centro Democrático). Finalmente, intervino Adolfo Suárez, acertando a decir:

“que cada vez que hemos tenido que afrontar o franquear una nueva etapa, en este proceso político en el que estamos inmersos todos los españoles, el terrorismo ha hecho acto de presencia. Y el terrorismo ha hecho acto de presencia con la finalidad exclusiva y esencial de atemorizar a la población; de romper la confianza en el Gobierno, (...) de liquidar, en definitiva, el proceso político; de intentar, también, enfrentar radicalmente a las formaciones políticas que nos sentamos en esta Cámara.”²¹⁸

La sesión empezó con el debate del artículo 144 (150.2 final), es decir en el momento en que había aplazado la sesión el día anterior en aras del consenso. Como ya hemos mencionado, en relación a la transferencia de competencias el acuerdo se había logrado.

El presidente manifestó que la enmienda *in voce* había sido reconsiderada, y que, además, había “sido suscrita y ha recibido el apoyo también de otros dos Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana y el Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña”²¹⁹ por lo que la enmienda era admitida a trámite.

El texto de la enmienda *in voce* es un antecedente directo del artículo 150.2, y decía así:

*2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley proveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.*²²⁰

Como ya hemos analizado anteriormente, y Arzalluz confirmaba,

²¹⁷ Los militares era Juan Manuel Sánchez-Ramos Izquierdo, General del Ejército, y su ayudante, el teniente coronel Pérez Rodríguez.

²¹⁸ Sesión núm.43, Pleno Congreso...pp. 4547. Suárez acertaba con sus palabras ya que como se puede comprobar en el anexo 7.15 mucho de los hitos del proceso constituyente estuvieron marcados por la violencia.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 4540.

²²⁰ *Ibid.*, p. 4549.

“la génesis de esta enmienda está íntimamente ligada a nuestro planteamiento de la restauración foral, del reconocimiento por la Constitución de los derechos históricos suprimidos por las leyes abolicionistas de los Fueros”.

De hecho, explicaba que, en un primer momento, la introducción de la transferencia de competencias estaba prevista en su enmienda a la disposición adicional, es decir a la disposición sobre los derechos históricos. Añadía que

“ante la sospecha a que me he referido antes, de que esto dejara totalmente abierta la transmisión de competencias del Estado a los entes autónomos, a los territorios forales y que, incluso, era susceptible de una constante presión, incluso violenta para ir consiguiendo, sin techo, una autonomía que se escapara de los límites del Estado”

se añadió a esta enmienda una serie de competencias que, *en ningún caso, es objeto de transferencias* y, por ende, no se les podía acusar de querer salirse de la Constitución, eliminar el techo constitucional o tener intención autodeterminatoria.

Sin embargo, al entender otros grupos políticos esta lista como un obstáculo, decidieron

“trasladar este último párrafo de las facultades intransferibles al cuerpo del artículo 144 en su apartado 2. Y, al no parecerles conveniente esta nominación taxativa, que podrá ser discutible, pero que era enormemente aclaratoria, desde nuestro punto de vista, en forma de esta tercera lista, se recurrió a una fórmula más ambigua, menos clara, que es la que he leído a Sus Señorías, y es la enmienda presentada en este momento.”²²¹

Dejaba claro que la enmienda no era fruto del PNV, sino fruto del acuerdo, dando también su versión de las negociaciones.

Terminaba alegando que su oposición a la expresión *en el marco constitucional* se debía a razones históricas y a esas reminiscencias de la ley de 1839.

“El portavoz vasco, con olvido absoluto de la enorme disparidad de circunstancias históricas, terminaba estableciendo un parangón entre la referencia del artículo 1º de la Ley de 1839 a la confirmación de los Fueros “sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía” y la determinación de la Disposición Adicional del texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el Anteproyecto de

²²¹ Todas las intervenciones de Arzallus en *Ibid.*, p. 4549-4550.

Constitución (actualización del régimen foral en el marco de la Constitución).”²²²

Justificaba que no hubiesen dudado en aceptar la expresión *en el marco constitucional* si la misma

“por una vía clara y concreta como la señalada por nosotros, hubiere quedado con la apertura inequívoca y suficiente para interpretar cuáles son exactamente esos derechos históricos que hoy deben ser vigentes dentro de una determinada concepción del Estado, y dentro de una concepción de esos mismos derechos. Pero la ambigüedad del artículo 144, esa misma ambigüedad que nosotros no hemos querido, es la que hace también, por otra parte, dudar de si el marco constitucional que el artículo 144 presenta, hace clara la formulación de que esos derechos históricos quepan en este marco constitucional. Este ha sido el motivo de la negociación, de tantas reuniones y trámites que han existido.”²²³

Efectivamente, y ahí dejaba clara la argumentación del PNV, lo que querían era que ese marco al que se referían fuese en realidad una vía para dejar aparte de toda la Carta Magna el status del País Vasco. Entendían, además que este artículo iba

“indisolublemente unido a la enmienda adicional que entre varios Grupos Parlamentarios se redactó de común acuerdo; y al aceptar nosotros ayer la última formulación, la última corrección a esta enmienda, hecha por Unión de Centro Democrático en presencia de miembros del Partido Socialista, entendemos que el compromiso sigue en vigor.”²²⁴

Terminaba dando las gracias tanto al Grupo Socialista, como al catalán y al Comunistas por el apoyo dado en las negociaciones, ofreciéndoles también su apoyo.

Sobre este acuerdo enunciado por Arzalluz parecía haber recelos, ya que Pérez-Llorca pidió suspender la sesión 10 minutos para que se repartiese el texto de la enmienda que se estaba debatiendo, ya que parecía no tenerlo claro del todo.

Tras el receso, intervino, en primer lugar, Licinio de la Fuente, oponiéndose a la enmienda vasca, defendiendo una enmienda de supresión al punto 2. En la lógica de toda la argumentación que ya hemos visto de AP, estaban en contra de la delegación de la ejecución de las competencias, y no solo la parte administrativa. En su línea, defendió que esta enmienda vasca

²²² Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.550.

²²³ Sesión núm.43, Pleno Congreso...pp. 4550-4551.

²²⁴ *Ibid.*, p. 4551.

“no sólo ha añadido la palabra <<transferir>> a la palabra <<delegar>>, sabiendo de antemano que, naturalmente, una transferencia es algo mucho más fuerte y definitivo que una delegación, sino que, además, ha suprimido otra palabra, y donde antes se decía que se podía delegar la ejecución de las funciones, ahora se dice que se pueden delegar o transferir, y ya no se habla de ejecución, sino que se habla de delegar o transferir las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal.”²²⁵

En definitiva, se oponían a esta formulación ya que la consideraban contradictoria y que podía dar lugar a multitud de interpretaciones.

En respuesta a estas dos intervenciones, Pérez-Llorca, en turno extraordinario explicitó el alcance de este artículo y su voto positivo. Respecto a la transferencia de competencias, anunciaba que su grupo apoyaría la enmienda por razones estrictamente técnicas y de redacción, ya que presentaba mejoras sustantivas en relación con la organización del estado. Asimismo, explicaba que esta mejora iba a

“permitir que la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor, englobados en competencias exclusivas estatales, fueran hechos en colaboración con las entidades autónomas; es decir, se trataba de una mera técnica de descentralización administrativa, siempre a juicio del diputado de UCD, que, desde luego, no se ha visto confirmada por la realidad.”²²⁶

Terminaba además aludiendo a que el PSOE enjuiciaba

“el contenido de este texto en virtud de sus propios méritos y al margen de pacto alguno, al margen de consideración alguna, con disposiciones adicionales o derogatorias. Sobre este tema nosotros dejamos bien claro, nuestra posición ayer por escrito, y de ella no nos apeamos. Por tanto, quede claro, ya que pudiera haberse inducido a confusión, que nuestra postura respecto a la disposición adicional será la de votación sólo a la que, por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios, se votó en la Comisión. En ella estuvimos y en ella estamos.”²²⁷

²²⁵ *Ibid.*, pp. 4554 a 4556. Con comillas en el original.

²²⁶ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.551.

²²⁷ Sesión núm.43, Pleno Congreso...p. 4557.

Es decir que dejaba claro al PNV que aceptaba la transferencia de competencias, pero ninguna otra redacción de la Disposición adicional. Tras ser sometida a votación, y como era de esperar, la enmienda quedó aprobada.²²⁸

La sesión continuó con la discusión del Título VIII, y finalizado el debate, se llegó a la discusión sobre la Disposición adicional. El PNV presentó entonces una nueva enmienda *in voce*, que ahora sí y tras estudio a fondo de la Mesa, fue admitida a trámite.

La enmienda proponía la sustitución del texto de la Disposición adicional que a la postre habría de ser el definitivo por este otro:

“La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, donde sea necesaria, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, y a este efecto se derogan las Leyes de 25 octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía así elaborado, norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140, será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados, y, en caso de ser aprobado, será promulgado como ley.

*Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento”*²²⁹

En la discusión de esta enmienda se vio claramente como el PNV utilizaría las negociaciones para relatar que, en realidad, esta redacción había sido aceptada por UCD (cuando ya hemos visto que no, por mucha crítica que se pudiese formular a su negociación). En esta ocasión, la intervención de Arzalluz fue menos retórica y más precisa, aunque su fundamentación era la misma que la utilizada en la Comisión Constitucional, y así lo hizo saber al inicio de su intervención. En vez de reiterar la argumentación de la Comisión, se limitó a decir que quedaba en la memoria del pueblo vasco lo que eran los Fueros. Totalmente esencialista, decía que, aunque muchas personas no supieran definir qué eran dichos fueros, en esta inespecificidad era justamente consecuencia de que

“el derecho vasco (...) es lo que el pueblo, desde su espontaneidad, desde su albedrío, desde su sensatez de hombre de la calle, sin influjos de eruditos de las ideas, va creando desde su propia necesidad, y para resolución de sus propios problemas, todo un derecho en el que el respeto, sin basarse en grandes declaraciones más o menos utópicas o

²²⁸ Aprobación enmienda por 271 a favor, 19 contra, 2 abstenciones, 1 voto nulo. Votos emitidos: 293. *Ibid.*, p. 4559.

²²⁹ *Ibid.*, p. 4572.

roussonianas, sino el respeto a los demás -precisamente porque se exige de los demás el respeto a uno mismo-, es el sentido colectivo de la vida.”

Con esta visión sentimental, puramente nostálgica de un pasado bucólico e irreal de un pueblo homogéneo caracterizado por el respeto y que se había hecho a sí mismo, seguía definiendo el fuero como una

“gran tradición democrática, con unas libertades democráticas que no nacieron precisamente en Inglaterra (...) no es solamente una institución medieval; es una carta de libertad, una carta de libertad como no hay otra en Europa; y los mismos vascos, hijos de fueristas -y aquí estoy contemplando a un ministro, hijo de un gran fuerista, a quien nadie puede poner tacha de antiespañol y que murió alevosamente-, fueron hombres que defendieron su Fuero más que su propia vida y con su propia vida. No quiero seguir en el canto a los Fueros, pero sí quiero decir en esta Cámara que son algo entrañable para nosotros y que no pueden ser despachados ligeramente como una antigualla.”

Terminaba recordando que se trataba de un texto resultado de una negociación de intercambio de criterios y puntos de vista, siendo así elaborado con la colaboración de otros grupos políticos, entendiéndose

“que se cerró un compromiso. Todos los puntos de ese compromiso, primero por escrito, ayer en escrito público -no hay por qué referirse a él porque es público y notorio- y después su realización práctica hasta este momento, ha sido cumplido en su totalidad por nuestro Grupo Parlamentario. Y yo pido a las otras partes del compromiso que estén a la altura de la situación y que, por encima de cualquier otra consideración, cumplan el compromiso que entendemos contraído y cerrado y voten a favor de nuestra enmienda.”²³⁰

Intervino entonces Cisneros Laborda, de UCD, para contestar, ya que habiendo oído las palabras vertidas sobre un “sedicente compromiso incumplido” debía explicar por qué UCD votaría en contra de la propuesta del PNV, manteniendo el apoyo al texto de la comisión. Explicó cómo interpretaba UCD la autonomía, y que justamente por ese entendimiento mantendrían el voto a favor del texto ya acogido en el Dictamen de la Comisión como Disposición adicional, recordando que contó ya con el apoyo del PNV. Basaba su argumentación en tres principios básicos.

En primer lugar, la unidad nacional que no era

²³⁰ *Ibid.*, p. 4573.

“la mera consecuencia jurídico-positiva de una prescripción constitucional, sino -como proclama el artículo 2º, sobre el cual versó ya el voto favorable de esta mañana- el fundamento mismo preconstitucional, meta constitucional de la propia arquitectura del proyecto de ordenación de nuestra convivencia, que entre todos estamos levantando.”

En segundo lugar, y justamente derivada de este entendimiento de la unidad, se reconocía

“derecho a la autonomía de los distintos pueblos y comunidades que integran España, diseñando (y es preciso subrayarlo con especial énfasis), no me atrevería a decir que la primera Constitución no centralista, porque es dudoso el calificativo técnico que la del 31 merezca desde ese punto de vista, pero, en todo caso, la más radicalmente autonomista de nuestra historia constitucional.”

En tercer lugar, y debido al entendimiento sobre la autonomía que de esto se derivaba,

“el derecho a la autonomía significa el reconocimiento, en favor de los pueblos de España del derecho de acceder a las cotas de autogobierno que su propia madurez y su propia identidad le reclamen, compatibles con la salvaguardia de la trilogía: una nación, una soberanía, un Estado, aun cuando esa nación sea diversa, esa soberanía sea susceptible de ejercitarse de forma articulada, o ese Estado se organice en forma autonómica. Esa trilogía es expresión jurídica insoslayable de aquel entendimiento de la unidad a que antes me refería, y que se desprende con diafanidad del artículo 2º.”

Con esta argumentación, entendían

“que esa disposición adicional debe tener virtualidad para recoger en su integridad las aspiraciones compartidas y aquí expuestas por el señor Arzalluz, y en la medida en que esta disposición adicional que el dictamen de la Comisión recoge, no las alberga, parece razonable creer que tales aspiraciones podrían significar un principio de riesgo para aquellos principios que hemos empezado sintetizando como incuestionables.”

Consideraba asimismo que, y aquí estaría el quid de la cuestión que, si bien el amparo y respeto a los derechos históricos que la disposición adicional contempla recogía esa voluntad de “enraizar el derecho a la autonomía en instituciones de la más vigorosa encarnadura histórica y social” y no tenía pues “un alcance meramente simbólico y retórico”, la clave era que la habilitación de tales derechos se produjese en el marco

constitucional ya que justamente esa “Constitución es expresión de la voluntad soberana de esta Cámara, y no puede sentirse vinculada por manifestaciones de soberanía exteriores a ella.”²³¹

En consecuencia, votarían en contra de la enmienda presentada por Arzalluz, y a favor de la redacción aprobada en la Comisión. Aprovechaba, además, para darle más fuerza a su argumentación manifestó que por esas mismas razones explicadas, UCD había

“dado curso a una enmienda *in voce*, tendente a completar la disposición derogatoria del proyecto con la mención expresa de las disposiciones de 1839 y 1876²³², consciente del alto valor testimonial que dicha derogación debe alcanzar como expresión de una reparación largamente demorada, como franco reconocimiento del fracaso de la historia constitucional española desde la perspectiva centralista que básicamente la ha definido, como prenda de pacificación y expresión de la voluntad de poner término a una larga querrela de recelos, desconfianzas e incomprensiones.”

Parece esto último un intento de paliar las idas y venidas en el acuerdo suscrito con el PNV ya que aludía a que

“Unión de Centro Democrático o, más exactamente, los hombres de ella que hubimos de asumir la responsabilidad de intentar alcanzar en estos días de atrás una vía de aproximación hacia la enmienda postulada por el Partido Nacionalista Vasco, reivindicamos nuestro derecho a equivocarnos, el mismo derecho que reconocemos al señor Arzalluz, y del que al parecer debió hacer ejercicio cuando prestó su voto favorable a la disposición adicional que ahora pretende rectificar con su enmienda.”

Concluía con “una reflexión final sobre el alcance que esperamos y confiamos se otorgue a una discrepancia limitada”, considerando

“que el juego articulado del título VIII y de la disposición adicional, que, en definitiva, la Constitución a la que quizá esta tarde consigamos dar término, es lo suficientemente anchurosa para permitir que el País Vasco conquiste bajo ella su foralidad, su vieja y renovada identidad y alcance sobre todo en la calle y en las conciencias, la paz, y desde esa persuasión, desde el recuerdo con el que comenzaba, no ocioso, de que va a ser ésta la primera Constitución de la historia española que haga esa referencia al fuero vasco, expresamos la confianza de ver compartidos o, al menos,

²³¹ *Ibid.*, p. 4574.

²³² En el diario de sesiones figuran, por error 1939 y 1976. *Ibid.*, p. 4575.

cuidadosamente delimitados y aquietados, los alcances de nuestra discrepancia.”²³³

En definitiva, UCD estaba dispuesta a aceptar el papel que el liberalismo moderado siempre había tenido con la cuestión foral: dejar que funcione una administración propia en las provincias vascas aceptándose el marco constitucional formado por la corona, el sistema judicial y las aduanas. Eso ahora, en 1978, era la unidad de España, la Constitución como marco general y la autonomía. Lo importante para UCD era que la Constitución fuera referencia básica toda ella y no solo a un determinado precepto. El PNV, muy en su línea, sin embargo, lo que quería era casi una ley de excepción constitucional, es decir, que dijera más o menos que la Constitución no iba con ellos a pesar de ser, eso sí, parte del Estado.

Así se entiende que, a pesar de que el proceso de autonomía propuesto era muy similar al ya previsto para aquellos que hubiesen plebiscitado un estatuto de autonomía, la clave que quería introducir el PNV es que

“ahora debía realizarse mediante acuerdo entre las instituciones representativas de los territorios forales y el Gobierno, al que seguiría un voto de ratificación por las Cortes Generales y un referéndum en los territorios afectados, así como, en último término, la promulgación como ley.”²³⁴

Esta negociación entre las instituciones representativas supone, para Corcuera, la existencia de

“determinados elementos ideológicos, en casos aparentemente triviales, pero cuya importancia podría acabar siendo enorme, quizás uno de los más significativos: la referencia a la actualización reintegradora de los derechos históricos en los territorios forales lo que presupone que la autonomía vasca no encuentra su razón de ser en la voluntad del constituyente (legitimidad constituyente) sino en la preexistencia de unos derechos históricos que a través de la vía constitucional reciben una “actualización reintegradora”, lo que entraña, indiscutiblemente, poner el acento en la legitimidad histórica. Al tratarse básicamente de una reintegración, ésta no tenía por qué verse limitada por el marco constitucional; de ahí el rechazo vasco del texto de la Disposición Adicional que finalmente sería definitivo y ello tanto por su reconducción de la actualización del marco constitucional, cuanto por el fracaso del intento de “apertura constitucional” demandado por el PNV,

²³³ *Ibid.*, p. 4575.

²³⁴ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, p.551.

que como ya se dijo, desbordaba crecidamente la dicción del artículo 150.2.”²³⁵

Como era de esperar, la enmienda vasca fue rechazada, pero cabe destacar que votaron a favor los socialistas, los comunistas, Minoría Catalana e incluso algunos diputados de UCD como el vizcaíno Juan Echevarría Gangoiti, dando un resultado de 115 votos a favor, 153 en contra, con un voto nulo.²³⁶ El texto del dictamen fue masivamente respaldado, con 256 votos a favor, 12 en contra y 1 abstención.

Entre los votos en contra se encontraba el PNV, interviniendo Arzalluz para explicar por qué ahora daba su voto negativo, cuando en Comisión votó afirmativamente, aunque, como ya vimos, en esa ocasión ya dijo que su voto en el Pleno a esta disposición iría de la mano de cómo consideraba que pudiera ser *real* esa aplicación de los derechos históricos. Como ya hemos apuntado, esa consideración de *real* era, en realidad, el poder situarse fuera del marco constitucional.

Es lo primero que alegó en su intervención, recordándole al diputado Cisneros la explicación de voto que dio en la Comisión, donde argumentó que su apoyo a la enmienda se basaba principalmente en dos razones. En primer lugar, que no veían conveniente que el PNV votase contra algo que pudiera parecer ir en beneficio de la foralidad vasca. En segundo lugar, que entendía aquel apoyo como una posición favorable para poder encontrar una fórmula de encuentro entre el texto del Congreso (que recordaba ellos no firmaron) y la postura nacionalista.

Criticaba que, mientras el PNV si había variado desde su primera enmienda, no había observado cambio por la otra parte. Además de repetir que el texto presentado no era solo suyo, sino también de UCD, y “ahí es donde reside la cuestión”. Finalizaba desmarcándose de la violencia alegando que

“trabajaremos -y no digo lucharemos, para que no haya ni siquiera un matiz de violencia física ni dialéctica-, trabajaremos para que pueda, a partir de lo que ofrece esta Constitución y de lo que hasta hoy está plasmado en ella, llegar a una foralidad plena.”²³⁷

Por último, recordaba que en ese día se cumplían justo 102 años de la Ley de Abolición foral, que tan lesiva había sido para el pueblo vasco.

Intervino entonces Fraga para explicación de voto, que había sido en contra. Primeramente, aludió a que había votado a favor del texto del Dictamen porque era lo que todos suscribieron, describiendo el acuerdo como “ejemplar, generoso, oportuno y suficiente” y que, además, al contener la expresión *en el marco de la Constitución*,

²³⁵ *Ibid.*, p.552. Con comillas en el original.

²³⁶ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 568.

²³⁷ Sesión núm. 42, Pleno Congreso...pp. 4576-4577.

establecía un límite a la actualización general de los regímenes forales que era “imposible no poner”. En clara alusión a la disposición derogatoria que más tarde se debatiría, añadía que no se puede “en ningún sentido, ni aun simbólicamente, volver a los tiempos anteriores a la primera guerra carlista”. Terminaba invitando a todos los grupos a votar a favor del texto aprobado en comisión para poder “marchar adelante por la única senda: la paz y el desarrollo dentro de la Constitución.”²³⁸

Pasó entonces el turno a Abril Martorell, como vicepresidente segundo del gobierno y ministro de economía, para explicar de nuevo las negociaciones entre PNV y Gobierno. Inició su intervención aludiendo a

“que cuando existen unos Acuerdos de Principio básicos, se procede a trabajar buscando unas formulaciones técnicas que desarrollen y den una concreción a esos Acuerdos. Cuando resulta difícil concretar técnicamente, cuando se buscan interpretaciones, cuando transcurre excesivo tiempo en encontrar las fórmulas técnicas, de alguna manera conviene volver a fijar la situación en su origen. Es lícito plantearse si esas formulaciones técnicas se están encontrando desde la perspectiva de un Acuerdo de Principio básico.”

Reflejaba de esta manera lo que ya hemos comentado anteriormente, que justamente el PNV no estaba en la senda de ese acuerdo de principio básico, en relación con el origen de los derechos históricos y el porqué de su presencia en la Constitución. Aludiendo directamente al enmarque de la Disposición en el marco de la Constitución, estipulaba que era mejor tener un camino marcado “sin ambigüedades”.

Si bien entendía “que de alguna manera es un camino imposible y que de algún modo atañía a la esencia originaria del Partido Nacionalista Vasco”, era también lícito que se comprendiese que tampoco podían “desnaturalizar nuestra responsabilidad de hacer una Constitución sin ambigüedades en temas delicados.” Por lo tanto, carecería de sentido introducir “todo aquello que pretenda salirse de esta Constitución” si se quería desarrollar una Carta Magna con “con sinceridad y con amplitud de propósito.”

Respecto a la negociación previa que había habido, asumía “toda la responsabilidad de ese proceso”, lamentando “profundamente haber creado unas expectativas que, al reflexionar en profundidad sobre la existencia de unos Acuerdos de Principio, han obligado a replantearse también en profundidad el tema”. Se justificaba alegando que, “en última instancia, no puede ser nunca malo, pues si se ha pecado ha sido, en definitiva, por exceso de apurar las posibilidades de encontrar soluciones.”²³⁹ Podría el político estar aludiendo al fracaso de la negociación que había sobrevenido con su intervención,

²³⁸ *Ibid.*, p. 4578.

²³⁹ *Ibid.*, p. 4578.

desautorizando los acuerdos ya alcanzados por otros miembros cualificados de UCD con PNV y PSOE.

Antes de terminar este apartado con la votación final en el Pleno del texto, cabe comentar la aprobación de la enmienda *in voce* de UCD, antes introducida, para la adición de un nuevo párrafo segundo a la disposición derogatoria, que decía así:

“En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto de 25 octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.”²⁴⁰

Intervino entonces Herrero de Miñón, con una argumentación diferente, personificando esta otra visión existente en UCD. En el turno de mantenimiento de la enmienda precisaba que

“las palabras jurídicas, como todas las palabras, tienen dos tipos de dimensión: una dimensión normativa, mediante la cual se pretende transformar la realidad por el derecho, y otra dimensión exclusivamente afectiva, que consiste en aquel halo emotivo que las palabras, incluso las palabras de la ley, son capaces de crear.”

Era justamente a esta última dimensión a la que se dirigía el texto de la enmienda, y, en relación con las normas derogadas, cuyo contenido normativo era actualmente irrelevante ya que, o bien era caduco, o bien en estaba “está recogido, reelaborado y conservado por otras normas respecto de cuya vigencia” no cabía duda. Aludiendo entonces a esa dimensión afectiva, consideraba que

“ambas normas fueron el símbolo, fueron el resultado de una victoria de españoles contra españoles, una victoria en aquellas luchas fratricidas que ensangrentaron nuestro siglo XIX. Y precisamente es este carácter de símbolo de victoria parcial y no de victoria de España entera lo que hace que la ley de 1839 se derogue exclusivamente respecto de tres provincias y no respecto de una cuarta, Navarra, porque en este caso la ley de 1839 fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España entera en 1841.”

En definitiva, la derogación de estas leyes era “un acto de reparación y de reconstrucción histórica”. No quería volver al pasado, sino que lo que se buscaba era “rescatar lo mejor

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 4586.

de nuestro pasado para construir un futuro que sea futuro hábil para la convivencia pacífica de todos.”²⁴¹

Fraga pidió un turno en contra, y, en su línea consideraba que no se podía “derogar la historia”, ridiculizando la disposición argumentando que

“cualquier día vendrá alguien proponiendo también -y habría base para ello, según los partidarios de la Beltraneja-que se disuelva el matrimonio de los Reyes Católicos. E incluso tengo un amigo que sostiene que después de Wamba no ha habido ningún rey legítimo en España.”

Para terminar, diciendo que entendía

“que el incluir, por razones, como se ha dicho, emocionales, con esta imprecisión en los términos y sentando estos precedentes, esta disposición, no es rematar bien nuestra tarea constituyente.”²⁴²

La enmienda de UCD fue aprobada por 249 votos a favor, 14 en contra y ninguna abstención. El texto entero de la derogatoria (que introducía también la derogación de las leyes fundamentales del movimiento) fue aprobado por 250 votos, ninguno en contra y 12 abstenciones.

Finalmente, el proyecto constitucional fue aprobado en Pleno por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones.²⁴³ Como es sabido, la votación en contra fue emitido por los representantes de los dos partidos más en las antípodas ideológicas (Silva Muñoz por AP y Letamendia por EE), aunque por razones que ya hemos venido a mostrar en toda la investigación, muy diferentes. Las abstenciones pertenecieron al grupo de Alianza Popular, al igual que los diputados de Esquerra Republicana de Cataluña, Barrera y Arana.

“En el momento de producirse la votación, los ocho representantes del Grupo Vasco (PNV) se marcharon discretamente del hemiciclo por considerar que no estaban autorizados por la Ejecutiva del PNV para posicionarse sobre la última votación global, sin que tal actitud prejuzgara la decisión última del PNV.”²⁴⁴

Esta marcha nos muestra bien cómo el PNV decidió seguir forzando la negociación para lograr su objetivo, jugando con la amenazada de votar en contra de la Constitución.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 4587.

²⁴² *Ibid.*, p. 4587.

²⁴³ *Ibid.*, p.4590.

²⁴⁴ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p.569.

La discusión pasó entonces al Senado, volviéndose a producir un round en las negociaciones, que acabará, de forma muy sorprendente, con la votación a favor de la propuesta del PNV gracias al voto socialista, entre otros, dejando a la UCD en minoría. El vuelco que dio en este momento los derechos históricos en la Constitución lo veremos a continuación, aunque, como ya hemos apuntado, y por todos es sabido, en la Constitución final la redacción de la Disposición Adicional Primera será la misma que la aprobada, tanto en el dictamen de la Comisión del Congreso como en el Pleno.

5.2.8 Debate en Cortes: Comisión del Senado

Según narra el PNV, a finales de julio, se produjo una nueva ronda de negociaciones. La iniciativa, al parecer, fue de Suárez, quien, a través del senador Antonio Pérez Crespo, pidió al PNV, a través de una llamada al senador Vidarte, que el partido estableciera, en un plazo de 15 días, un calendario de entrevistas para iniciar una nueva ronda de conversaciones, precisando las personas del partido que iban a intervenir, así como los temas a tratar. El PNV contestó entonces el 10 de agosto, fijando entrevistas a partir del día 15 de agosto, teniendo como representantes a Arzalluz, Unzueta, Vidarte y Sodupe. En relación con los temas a tratar, se encontraban, entre otros, los conciertos económicos, las enmiendas en el artículo de las competencias, las enmiendas sobre el reconocimiento de los derechos históricos, así como la elaboración del estatuto de autonomía. UCD estableció como negociadores a Jiménez Blanco y Abril Martorell.²⁴⁵

Sin embargo, y al no conseguir frutos de las negociaciones, el PNV decidió cambiar de estrategia, negociando con el PSOE para conseguir aprobar su disposición adicional dejando en minoría a UCD; aprovechando la ruptura que se estaba produciendo en el Senado entre socialistas y centristas.

Los debates de la Comisión del Senado comenzaron el 18 de agosto. A mitad de septiembre se comenzó la discusión del Título VIII, y, el 13 de septiembre

“UCD hizo prosperar varias enmiendas que suponían un serio recorte del modelo autonómico pactado. Los socialistas, irritados y tal vez como castigo para el grupo centrista, votaron al día siguiente, a favor de la enmienda de los socialistas vascos.”²⁴⁶

Lo que seguramente no esperaba el PSOE es que la enmienda también recibiera el voto favorable de los demás grupos (menos de UCD) y saliera adelante. Analicemos con más detalle esta sesión del 14 de septiembre durante la cual se discutió la Disposición Adicional, a la que se presentaron varias enmiendas, aunque en la Comisión se debatiesen

²⁴⁵ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...* p.78.

²⁴⁶ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, p.158

realmente solo dos enmiendas *in voce*, que eran reformulaciones de otras enmiendas presentadas.²⁴⁷

A diferencia de otros debates, no hubo largas intervenciones, y lo más destacable, además del resultado inesperado ya mencionado, fue la pelea dialéctica entre el senador nacionalista vasco, Unzueta y el senador navarro UCD, Jaime Del Burgo, quien, usando una argumentación prácticamente igual a la del PNV, e incluso en términos más foralistas, pero ciñéndose a Navarra, defendía únicamente la vía foral para dicho territorio. Asimismo, es muy interesante analizar la argumentación de dicho senador, que se convirtió en el primer presidente democrático de lo que ahora denominamos Gobierno de Navarra, y entonces se denominaba Diputación **Foral** de Navarra. Cabe destacar que, además, Navarra es la única Comunidad que no se denomina Autónoma, sino foral, y que su norma institucional básica no se llama Estatuto de Autonomía, sino que es la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Su intervención permitirá entender por qué.

La enmienda 979 presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos fue la que mayor interés suscita ya que replanteaba toda la problemática abierta en el Congreso en torno a la constitucionalización de la foralidad. La enmienda pretendía dar una nueva redacción a la Disposición, incorporando en ella el apartado 2 de la Disposición Derogatoria aprobada en el congreso. El texto de la enmienda es el siguiente:

“La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno.

A este efecto, se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente, será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, caso de ser ulteriormente aprobada, será promulgado como Ley.

*Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.”*²⁴⁸

La enmienda, que recuerda a la defendida por Arzalluz en el Pleno del Congreso, introducía matices importantes. Asimismo, se sustituía la anterior expresión *actualización reintegradora* por los términos *reintegración y actualización*, lo que ponía el énfasis en

²⁴⁷ Enmiendas nº969,970 y 971 de Jaime Ignacio del Burgo a la Disposición Adicional de texto del Proyecto...pp.415-416 y enmienda nº979 del Grupo de Senadores Vascos a la Disposición Adicional de texto del Proyecto...p.420.

²⁴⁸ Enmienda nº979 del Grupo de Senadores Vascos a la Disposición Adicional de texto del Proyecto...p.420.

la idea de reintegración, manteniendo el acento marcado entre la negociación entre Gobierno e instituciones representativas, cuestión irrenunciable para el PNV. Esto supondría una negociación entre un órgano cuyo poder político proviene de la soberanía nacional (es ella quien elige a las Cortes y estas, a su vez, quienes depositan su confianza en el Gobierno), y un órgano cuyo poder político proviene de la tradición (esas instituciones representativas, no especificando cuales exactamente). Por lo tanto, las Cortes, el parlamento nacional quedaban fuera de esta negociación, limitándose a hacer una simple ratificación del acuerdo.

Además, la introducción del matiz de que la derogación de las Leyes de 1839 y 1876 se hacía *en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos* suponía que, “la derogación de las citadas disposiciones legales, lejos de verificarse por razones puramente afectivas, se llevaba a efecto con una dimensión sustancialmente normativa orientada a la salvaguarda de los derechos históricos.” En definitiva,

“se sigue omitiendo toda referencia expresa al marco de la Constitución, e incluso la cláusula de derogación de las leyes abolicionarias, al recogerse en la Disposición Adicional, se desvinculaba del principio de primacía constitucional, del que traía su causa la derogación de las disposiciones que se opusieran a las determinaciones constitucionales.”²⁴⁹

“La enmienda posibilitaba así la aceptación por el nacionalismo vasco de la Constitución española precisamente mediante la suspensión para su territorio de sus disposiciones tocantes a la autonomía.”²⁵⁰ El senador Unzueta, ya a sabiendas de la jugada (el voto a favor del PSOE), anunciaba el mantenimiento de la enmienda 979 (más arriba reproducida), para, a reglón seguido formular dos alternativas. La primera la describía como “una primera alternativa muy sencilla; es un problema casi de interpretación” que consistía en:

“la supresión de la frase: «el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente»; o esta frase, con una redacción ligeramente modificada, pedimos que se incluya al final del penúltimo párrafo con este texto: «en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente de Álava y Navarra».”²⁵¹

²⁴⁹ Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera...”, pp.551-555.

²⁵⁰ Bartolomé CLAVERO: “El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 46-47 (julio-octubre 1985), pp.91-109, esp. p. 92.

²⁵¹ Sesión núm. 17, Comisión de Constitución, Diario de Sesiones del Senado, núm. 55, 14 septiembre 1978, pp. 2704-2785, esp. p. 2740. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_055.PDF) Con comillas en el original.

Era una enmienda consistente en matizar que lo que el Estatuto de Autonomía en ningún caso podría lesionar sería la foralidad vigente en Álava y Navarra. La disposición quedaría entonces así:

“La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno.

A este efecto, se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente, será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, caso de ser ulteriormente aprobada, será promulgado como Ley. En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad vigente de Álava y de Navarra.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.”²⁵²

En la defensa de la enmienda, Unzueta justificaba la misma con los argumentos ya antes vistos. Los Fueros no eran privilegios, ni ventajas, sino que eran derechos innatos, y que habiendo siempre fracasado los intentos por solucionar la cuestión vasca este era el momento para iniciar una nueva fase y una vía de solución a los problemas del último siglo, refiriéndose a las guerras carlistas. Aunque consideraba que la enmienda 979 era

“la que mejor articula las bases, unas bases muy sencillas y simples para el arreglo de la cuestión. La otra enmienda alternativa [el añadido de no ir contra foralidad de Navarra y Álava] supone una concretización que nos ha sido sugerida y que nosotros, en ese espíritu de concordia y entendimiento, no hemos dudado en aceptar y ofrecer como un instrumento más de trabajo.”²⁵³

Sobre esta sugerencia, en una intervención posterior del senador socialista Aguiriano, quedaba claro que nacía de un pacto entre PSOE y PNV. Aprovechando que en el Congreso ya habían apoyado la enmienda vasca (aunque en ese momento sabían y habían acordado entre los demás grupos parlamentarios otra redacción que sabían que era la que iba a salir hacia delante), el senador socialista precisó que en este momento también la apoyarían. Sin embargo, mencionaba que les parecía extremadamente ambigua la fórmula “no podrá lesionar la foralidad actualmente vigente”, pero que, aun así apoyarían la enmienda, y más todavía darían su voto a favor de la alternativa, que matizaba que no se lesionaría la foralidad en Álava y Navarra, porque además de satisfacerse “las

²⁵² *Ibid.*, p.2741

²⁵³ *Ibid.*, p.2741.

aspiraciones que sobre este punto tiene el Pueblo Vasco”, era consecuente con lo que ya anteriormente había votado.²⁵⁴

Volviendo a la segunda alternativa a la enmienda 979 planteada por Unzueta, anunciaba que

“en el espíritu y casi en la letra es idéntica al párrafo primero de la que nosotros presentamos inicialmente-, no tiene por contra más que una virtud, que es su simplicidad y la de tener su origen en un acuerdo de la Diputación Foral de Navarra.”²⁵⁵

Esta alternativa, que sustituía en su integridad la 979, recogía, según Unzueta, un acuerdo de la Diputación Foral de Navarra, aunque Del Burgo matizaría esto.²⁵⁶

El senador navarro Del Burgo aprovechó la defensa de sus enmiendas para hablar de dicho acuerdo y exponer su visión en torno a la foralidad y los derechos históricos, que entendía únicamente válidos para Navarra. Del Burgo, como ya hemos mencionado, había dedicado su actividad académica a investigar en torno a la foralidad. Abogó por lo que él denominaba la vía foral, defendiéndola únicamente para Navarra, y buscando separarla totalmente de Vizcaya y Guipúzcoa. Basándose en dicha vía, establecía que tampoco era necesario un Estatuto. Esto fue lo que defendió a través de una enmienda *in voce* que resumía las enmiendas 969²⁵⁷, 970²⁵⁸ y 971²⁵⁹.

La enmienda *in voce* decía así:

“1. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

2. La actualización de dicho régimen para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico en el marco de la Constitución se ajustará al siguiente procedimiento:

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 2745.

²⁵⁵ Sesión núm. 17, Comisión Senado...p.2741.

²⁵⁶ La enmienda *in voce* decía así: *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios. Ibid.*, p. 2747.

²⁵⁷ La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios de régimen foral, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con sus respectivas instituciones forales representativas. Enmienda nº969 de Jaime Ignacio del Burgo a la Disposición Adicional de texto del Proyecto...p.415.

²⁵⁸ La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios de régimen foral, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con sus respectivas instituciones forales representativas. En todo caso, quedará a salvo la unidad constitucional en los términos del artículo 2º de esta Constitución. Enmienda nº970 de Jaime Ignacio del Burgo a la Disposición Adicional de texto del Proyecto...p.415.

²⁵⁹ La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen, en los territorios en que no hubieran permanecido vigentes, se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Enmienda nº971 de Jaime Ignacio del Burgo a la Disposición Adicional de texto del Proyecto...p.416

a) Acuerdo entre las instituciones representativas de los territorios afectados y el Gobierno.

b) Aprobación por las Cortes Generales del referido acuerdo mediante voto de ratificación.

c) Referéndum en cada uno de los territorios afectados una vez aprobado por las Cortes.

Cumplidos los trámites anteriores, el acuerdo foral será promulgado como ley, pudiendo adoptarse una denominación que se ajuste a su tradición histórica, sin que necesariamente reciba el nombre de estatuto.

3. El vigente régimen foral de Navarra podrá modificarse con arreglo a lo dispuesto en los apartados a) y b) del número anterior, sin perjuicio de la unidad constitucional.”²⁶⁰

Su defensa comenzó aludiendo a que la cuestión foral llevaba siendo “objeto de grandes discusiones” desde 1812, y, tras un repaso a las leyes de 1839 y 1876 argumentaba que “la foralidad navarra, pese a todo, y por estar incardinada en la unidad constitucional, ha tenido bastante más suerte que la de las provincias Vascongadas”, y es justamente por esto por lo que consideraba que debía ser tratado aparte de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa. Del Burgo consideraba que, por la Ley Paccionada, Navarra no precisaba restablecer sus derechos históricos porque los tenía ya vigentes, y, de hecho, “incardinados en la constitucionalidad.” Lo único que precisaba la Comunidad Foral, y de ahí sus enmiendas, era

“potenciar y perfeccionar su autonomía desde la propia virtualidad de adaptación y mejora inherente a la Ley Paccionada que acomodó los fueros a las exigencias de la unidad constitucional, y en función de la cual toda modificación ha de llevarse a cabo -y así lo han sido todas las alteraciones experimentadas desde 1841- mediante acuerdo entre la Diputación Foral y el Gobierno, formalizado o promulgado a través de la disposición de rango legal que proceda, a tenor de las normas constitucionales vigentes en cada momento.”

Asimismo, y como vemos en su enmienda, este acuerdo no tenía por qué llamarse estatuto, y es “nada tiene que ver, desde el punto de vista de la técnica jurídica, con un Estatuto de autonomía.”²⁶¹ En consecuencia, si bien defendía el restablecimiento de los derechos históricos en Guipúzcoa y Vizcaya, la vía para el mismo era totalmente diferente a la vía que debía seguir Navarra. Para el senador, la autonomía navarra debía establecerse por la vía foral; mientras que la autonomía Alavesa, por un lado, y, por otro lado, la Vizcaína y Guipuzcoana debían establecerse por otra vía. Aunque todas ellas pudiesen

²⁶⁰ Sesión núm. 17, Comisión Senado...p. 2742.

²⁶¹ *Ibid.*, p.2742.

formar comunidades forales en las que se restableciese la relación entre provincias y corona que existía antes del constitucionalismo, el Estatuto de Autonomía servía solo para los territorios sin historia foral, pero no para las nacionalidades.

Sin embargo, teniendo en cuenta que Navarra siempre había mantenido su foralidad, a través de la ley paccionada, mientras que Vizcaya y Guipúzcoa no, la vía jurídica para llegar a la autonomía debía ser la foral, y es por esto que Navarra no necesitaba obligatoriamente un Estatuto de Autonomía. De esta forma, establecía una diferencia clara del territorio navarro e incluso hablaba en términos tan fueristas (o incluso más) que el PNV, y trazaba una línea entre lo foral y lo autonómico, estando ambas dentro de la Constitución.

El senador navarro matizó, además que en el acuerdo del Consejo foral al que se refería Unzueta “se tuvieron en consideración; única y exclusivamente, los planteamientos navarros”, además de centrarse “precisamente en que no se debía reconducir el régimen de Navarra a un Estatuto de Autonomía”²⁶² y es que, como ya hemos mencionado, Del Burgo consideraba que el caso Navarra debía ir por otra vía diferenciada al vasco, no necesitaban Estatuto ya que con el régimen foral bastaba para gestionar su autonomía y argumentaba que el régimen constitucional se debía extender claramente a Guipúzcoa y Vizcaya.

Unzueta sí que intervino en turno en contra de Del Burgo, y, entre otras cosas y en relación con Navarra contestaba que

“el pragmatismo que en 1841 se nos ha dicho que tuvo Navarra creo que está presidiendo todo nuestro comportamiento desde que hace aproximadamente un año empezó a alumbrar las libertades públicas y la democracia en este país. Si alguien tiene la curiosidad o se toma la molestia de hacer un análisis de todas nuestras enmiendas, no solamente en esta Cámara, sino también en la otra Cámara, verán que en todo momento se ha ido prescindiendo de lo que tradicionalmente son planteamientos nacionalistas y se han ido formulando propuestas concretas, porque esto es lo que, en definitiva, cuenta con un sentido pragmático, con un deseo de extender la mano para conciliar lo que hasta este momento, desgraciadamente, no ha podido ser conciliado.”²⁶³

Culpando, claramente, al Gobierno de no haberse podido llegar a un acuerdo; además de considerar que prescindían de planteamientos nacionalistas, cuando, como ya hemos visto, no es así.

²⁶² *Ibid.*, p. 2747.

²⁶³ *Ibid.*, p. 2745.

González Seara, de UCD, expresó que prestaría su apoyo al texto proveniente del Congreso, ya que era el resultado de un acuerdo entre los siete Grupos Parlamentarios del Congreso. Se trataba así

“de constitucionalizar el respeto a los derechos históricos de los territorios forales, pero de ningún modo podemos plantear hoy esa constitucionalización como nada que pueda parecer privilegio, ni siquiera se puede plantear como un pacto con la Corona, porque es necesario situar los derechos históricos en su verdadera dimensión.”²⁶⁴

Efectivamente, era la defensa de que los derechos históricos debían plantearse de acuerdo con los postulados y procedimientos previstos por la Constitución. Por eso mismo la disposición recogía

“muy bien la situación actual al decir que debe ser actualizada de acuerdo con lo que se establezca en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

No tenía la misma opinión de la enmienda vasca. Aludía a que justamente, el hecho de que la actualización se hiciera “de acuerdo con las instituciones representativas de los territorios afectados” fue lo que provocó el rechazo a la enmienda. Como ya hemos apuntado, dejar la actualización en manos únicamente de la negociación entre las instituciones representativas y el Gobierno, sin mencionar el marco de la Constitución suponía, indirectamente, dejar al País Vasco fuera de la Carta Magna.

Añadía que

“la actualización, evidentemente, ni hace referencia a Navarra ni hace referencia a Álava, sino que se refiere a las provincias que han tenido interrumpidos precisamente sus derechos históricos, porque es lógico que en los demás casos la actualización se ha ido produciendo.”

Aprovechaba, de manera indirecta, para respaldar la argumentación que hacía su compañero diputado Del Burgo en torno a la foralidad navarra. Mencionaba que, si bien, aunque estas actualizaciones se hayan ido produciendo, no significaba “que Navarra o Álava queden fuera del marco de la Constitución.” Obviamente deberían ir adaptándose a las nuevas realidades, pero que estaba claro que

“en la disposición adicional Navarra y Álava no tienen por qué actualizar sus derechos históricos de acuerdo con lo que aquélla establece, porque

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 2745.

son unos derechos que han tenido vigentes y que, por consiguiente, han sufrido la actualización pertinente.”²⁶⁵

Finalizaba su intervención considerando, de nuevo, que el texto del Congreso es el que permitía una auténtica reconciliación y por eso lo apoyaría.

Al iniciarse las votaciones, se rechazó, en primer lugar, la enmienda 979 de los Senadores Vascos por 11 votos en contra, 10 a favor y 3 abstenciones.

Sin embargo, al producirse la segunda votación, que versaba sobre la primera alternativa presentada por Unzueta (enmienda 979 con la matización de no afectar a la foralidad navarra y alavesa) y ser aprobada por 13 votos a favor, 11 en contra y una abstención; se produjo un revuelo en la cámara, debido a la sorpresa de la aceptación de la enmienda.²⁶⁶ Como dato anecdótico, el senador Del Burgo “votó, por error, a favor de la propuesta nacionalista.”²⁶⁷ Se inició entonces un gran momento de confusión sobre lo que habían votado, diversos senadores pidieron turno de palabra, lo que llevó al presidente de la Comisión a ordenar la reescucha de las grabaciones, tras lo cual, y, efectivamente, habiendo sido demostrada una equivocación en la votación, se volvió a votar.

“Mientras tanto, y dada la escasa diferencia de un voto registrado en la primera votación, los Grupos minoritarios presionan a los Senadores Reales-que se habían abstenido en la votación-para que modifiquen la intención de voto en la repetición del acto.”²⁶⁸

Salía entonces aprobado el texto (texto de la enmienda *in voce* de los Senadores Vascos que figuraban como primera alternativa a la nº 979) por 13 votos a favor y 12 en contra, y ninguna abstención. Contó con el apoyo de toda la oposición, incluidos los Senadores de designación real y, a pesar del voto en contra del partido gubernamental, incluidos los representantes de Navarra.²⁶⁹ Se produjeron 3 votos particulares a este texto, siendo el más relevante el presentado por UCD, cuyo texto era coincidente con la redacción aprobada en la Comisión, y que finalmente acabaría aprobando la Cámara Baja. El senador Del Burgo mantuvo la defensa de su enmienda *in voce* en Pleno.

Recordamos entonces el texto que finalmente salió aprobado como Disposición adicional:

“La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno. A este efecto se derogan en cuanto pudiera

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 2746.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 2747.

²⁶⁷ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 551

²⁶⁸ *Ibid.*, p.552.

²⁶⁹ *Ibid.*, p.552.

suponer abolición de derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, en caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como ley. En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente de Álava y de Navarra.

*Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento*²⁷⁰

En efecto, el principal quid de la cuestión en este asunto es que había una ausencia en su redacción de una expresa referencia al marco constitucional, como ámbito jurídico en el que debía llevarse a cabo el proceso de actualización de la foralidad, triunfando, en ese momento, la estrategia del PNV.

5.2.9 Reacciones a la Disposición Adicional primera aprobada y negociaciones

Ese mismo día, el EBB redactó un comunicado valorando positivamente el apoyo a la enmienda vasca, reiterando la necesidad de que el Gobierno aprobara los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya antes de la promulgación de la Constitución como gesto de buena voluntad. No obstante, no tenía gran esperanza en ello, y de hecho tachaban de ingenuidad

“confiar que el Gobierno fuera a restablecer el régimen concertístico de Guipúzcoa y Vizcaya cuando en el momento constituyente no había puesto por su parte ni tan siquiera los medios para hacer cumplir lo previsto respecto a la Comisión Mixta contemplada en el régimen preautonómico. Parecía claro que el trato dado a la exigencia concertística iba a condicionar la decisión última del PNV respecto al <<sí>> o el <<no>> a la Constitución.”²⁷¹

Podemos intuir que el PNV esperaba que este apoyo a la disposición adicional no se repetiría en el pleno del Senado.

Al día siguiente Peces-Barba emitía unas declaraciones a El País, justificando que su partido había hecho exactamente lo mismo que en el Pleno del Congreso, es decir votar a favor de la enmienda vasca. Remarcaba que habría que retocar la enmienda, “evidentemente”, pero que podía ser que fuera “buena para lograr que el consenso se amplíe a todos, buscando conjuntamente un camino para restablecerlo.”- En efecto, Peces-Barba estaba recalando que la jornada de la comisión debía entenderse como “una llamada de atención a UCD”, y que el sentido de la votación respondía “a que se habían introducido una serie de enmiendas, especialmente las tres últimas de UCD, que habían

²⁷⁰ Dictamen...pp.3447.

²⁷¹ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 583. Con comillas en el original.

roto el consenso porque eran inaceptables. Por esto habíamos perdido toda comunicación con UCD en el momento de la votación.”²⁷²

Los Senadores reales también explicaron su voto, que había causado gran sorpresa. Carlos Ollero alegó que la enmienda vasca “no era tan distorsionante” y que “más de una cuestión de fondo, la enmienda vasca se refería a un problema accidental y de procedimiento sobre un fondo ya que nos venía decidido”. Dejaba claro que también se trataba de un toque de atención para forzar negociaciones explicando que la importancia de un voto no está solo en el contenido terminológico y estricto de lo que se vota, sino también en el “momento y circunstancias en que se produce el voto y del carácter definitivo y decisorio que este pueda tener.” Teniendo claro que esta no iba a ser la redacción definitiva, y que todavía quedaba debate, “haber votado la enmienda de los Senadores Vascos es una manera eficaz de colaborar a la distensión y armonía”.²⁷³

Por su parte, el Senador Pedro Rius se expresaba en el mismo sentido, diciendo que lo que se había querido hacer era “un gesto de buena voluntad para confirmar que hay abiertos caminos de diálogo y comprensión”. Mencionaba que lo que se había aprobado era, simplemente, una mutación de una “cuestión procedimental” y que “los futuros Estatutos de Autonomía de los territorios forales seguirán el cauce constitucional con el referéndum y el voto de ratificación de las Cortes Generales”, por lo que, ateniéndose a que el problema que tenían “obligación de resolver es demasiado importante para que erijamos ante él murallas de palabras.”²⁷⁴

Finalmente, Sánchez Agesta declaraba, en términos parecidos, que “la única diferencia matizable, entre el texto del Congreso y la enmienda del Grupo de Senadores Vascos, es de procedimiento”, siendo este cambio la introducción de la negociación entre las “instituciones representativas vascas y el gobierno”. Obviamente este acuerdo debía “realizarse en el cuadro general de la Constitución”. Aunque la enmienda adolecía de problemas técnicos que podían ser corregidos (como por ejemplo la no previsión de qué pasaría en caso de no llegar a un acuerdo), terminaba explicando que había influido en su voto “el deseo de que el pueblo vasco acepte con plena sinceridad la Constitución.”²⁷⁵

Cuesta creer que no supieran el alcance verdadero de la enmienda, aunque se centren en alegar que solo había una diferencia *procedimental* en relación al texto del Congreso, máxime cuando dos de ellos eran catedráticos de derecho constitucional. Ya hemos apuntado qué suponía que la negociación se hiciera entre Gobierno e instituciones representativas, por lo que podemos interpretar que, efectivamente, fue un toque de atención a UCD, que había roto el consenso con el PSOE por la actuación, tanto de Abril

²⁷² S.a: “REACCIONES AL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS FORALES. Peces-Barba (PSOE): <<La enmienda vasca, compatible con nuestro sentido del Estado>>” *El País*, 16 de septiembre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/09/16/espana/274744808_850215.html)

²⁷³ S.a: “REACCIONES AL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS FORALES. Los senadores reales explican su voto” *El País*, 16 de septiembre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/09/16/espana/274744806_850215.html)

²⁷⁴ *Ibid*

²⁷⁵ *Ibid*

Martorell en las negociaciones con el PNV, como de UCD en el Senado proponiendo la rebaja general del sistema autonómico.

Posteriormente, en el Pleno se volvió al acuerdo del Congreso, por lo que deducimos que UCD entendió que, o cambiaba de estrategia, o se podía volver a ver de nuevo en minoría, algo no deseable para esa Constitución del consenso que se estaba propugnando.

Por su parte, UCD y el Gobierno comenzaron una campaña institucional en contra de esta Disposición, y, de hecho, el Gobierno encargó “a una comisión de juristas, especialistas en Derecho Administrativo, la elaboración de un dictamen sobre el citado precepto.”²⁷⁶

Ese dictamen sobre la Disposición adicional se hizo público el 16 de septiembre. En él, se planteaban todas las derivaciones posibles que esta disposición podría entrañar para el País Vasco, y por qué dejaba a este territorio fuera de la norma constitucional. En primer lugar, al no definirse cuales era los derechos históricos en la mencionada disposición, estos podían ser interpretados como peculiaridades forales, entre las que se incluían la exención del servicio militar, la voluntariedad en el pago de impuestos, la existencia de aduanas, y la vigencia del pase foral, entre otros. Si bien el informe decía también que las Leyes de 1839 y 1876, si fueran calificadas como abolicionistas de estas peculiaridades, atendiendo a lo que se establecía en la Disposición adicional, quedaría preguntarse en qué consistía esta actualización de los derechos históricos.

Lo primero a dilucidar sería quién hacía esa reintegración y actualización. Según la Disposición era un acuerdo entre instituciones representativas y gobierno; pero se presentaban dos problemas. De un lado, qué pasaba si no se lograba acuerdo. De otro lado, no tenía sentido que tuviese que negociar unas normas legales el poder ejecutivo. A esto se añadía la cuestión de cuál sería el marco de este acuerdo, que era obviamente la Disposición Adicional, pero abolidas las leyes de 1839, 1876 así como de 1837 y 1841, no se podría discutir la reintegración de los derechos históricos, por lo que “el Gobierno va, indudablemente, forzado a la reintegración y sólo puede negociar la actualización”.

El segundo punto clave a dilucidar sería cuales eran esas instituciones representativas de los territorios forales, y es que aquí podía entrar tanto el Consejo General Vasco, la Asamblea de Parlamentarios, el Gobierno Vasco en el exilio...Aun suponiendo un acuerdo, esta disposición dibujaba “una forma de Estado confederal. El pacto con la Corona está así justificado, y si no hay acuerdo para la reintegración foral, puede pensarse en la separación.”

El dictamen seguía analizando la Disposición, y veía también fallas en relación con la aprobación, primero por referéndum del EA y luego la ratificación de las Cortes, cuestionándose la libertad que podrían tener las Cortes ante un texto aprobado en referéndum por los habitantes de los territorios afectados. Además, el precepto estipulaba que, tras la aprobación por referéndum, el voto de ratificación de las Cortes, venía una

²⁷⁶ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 589

aprobación por Ley *en caso de ser ulteriormente aprobado*. Los juristas se preguntaban el sentido de este adverbio, considerando que

“puede pensarse que, ni siquiera estas dos aprobaciones son suficientes y que habría que llegar a un ulterior acuerdo a nivel casi diríamos interestatal que confirma el carácter confederal del Estado que surgiría de esta Disposición Adicional”.

Finalizaba el dictamen haciendo notar que, al no estar estos derechos históricos dentro de la Constitución, sino en una Disposición Adicional,

“ajeno al texto constitucional propiamente dicho, lo que refuerza el carácter peculiar de todo el precepto, tal y como se ha venido examinando y ratifica el criterio que, con el mismo, se está yendo a una fórmula confederal”.

Los juristas establecían una serie de sugerencias, tales como introducir la disposición en el articulado, aclarar cuales eran las instituciones representativas, hacer desaparecer el adverbio ulterior, eliminar el referéndum previo ya que sino las Cortes no actuarían con libertad, suprimir la mención de las demás disposiciones abolicionistas por ser demasiado amplio el régimen jurídico foral, tanto que hiciese no saber qué normas eran las derogadas y cuales no; y finalmente la supresión de la negociación previa, bastando “la elaboración del Estatuto por órganos representativos y aprobación por las Cortes.”²⁷⁷

Hubo críticas a este informe, destacando las de Adrián Celaya, especialista en Derecho foral y expresadas, primero en un artículo en *Deia* el 21 de septiembre y luego en *El País* el día 22.²⁷⁸ Básicamente consideraba el dictamen “muy deficiente” y con más base política que jurídica ya que las normativas citadas no se extraían del Fuero, sino de leyes de escaso rango normativo, además de presentarlo como un cuerpo único, y no dispar. Criticaba también el secesionismo alegado, añadiendo Tamayo que estaba totalmente injustificado debido a la actuación del PNV en el Pleno del Congreso, votando a favor del artículo 2 y contra el derecho de autodeterminación.

En líneas parecidas al informe de UCD se manifestó el catedrático de Derecho político y futuro presidente del Tribunal Constitucional, Manuel García Pelayo considerando la

“denominación, extravagante en nuestra época de «los derechos históricos» (...) una expresión anticuada, aparentemente en el espíritu de la escuela histórica del Derecho, cuyas tesis constituyeron una de las

²⁷⁷ Dictamen de la Comisión de expertos de UCD, de 16 de septiembre de 1978, sobre la Disposición Adicional primera aprobada por la Comisión Constitucional del Senado. Reproducido por Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 1330.

²⁷⁸ Reproducidas por Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 590.

bases ideológicas de los movimientos tradicionalistas y reaccionarios del siglo pasado, frente a las tendencias racionalistas y progresistas.”

Al igual que los juristas de UCD, consideraba los mismos riesgos que el informe en torno a lo que suponía la derogación de las leyes abolicionistas, pero añadía que no era

“tan simplista como para creer que se va a volver *ipso facto* a la totalidad del régimen anterior a 1839, ni que se van a restablecer las aduanas en Miranda de Ebro, ni que se va a revivir el *pase foral*, ni tampoco es de creer que se exija inmediata y abruptamente la exención del servicio militar, ni mucho menos que se vayan a restablecer otros derechos contenidos en el fuero de cada una de las provincias que, caídos en desuso o incompatibles con las condiciones de la sociedad actual, han pasado a constituir lo que los alemanes llaman «curiosidades jurídicas».”

Sin embargo, el alcance de la Disposición iba a depender del juego de partidos, pero

“esta ambigüedad básica es el comienzo de muchas más, abre paso a interpretaciones teóricas y prácticas de gravedad incalculable y, sobre todo, proporciona un arsenal de argumentos jurídicos que pueden ser esgrimidos, sea articulados en estrategias políticas audaces y de largo alcance, sea para finalidades más modestas -por ejemplo, destinadas a crear un ámbito privilegiado en materia fiscal o en otro campo-, pero no por eso menos perturbadoras del sistema político y la vigencia del orden constitucional.”²⁷⁹

Y este era el punto clave en este debate. Si bien la ambigüedad había sido la clave del consenso, en el caso de la Disposición Adicional esta había llegado demasiado lejos, por lo que era lógico volver a un texto menos ambiguo y más específico, sobre todo en relación con enmarcar la Disposición dentro de la Constitución.

Respecto a lo que había pasado en la Comisión del Senado, los socialistas se apresuraron a matizar, como ya hemos comentado, que si habían

“votado a favor de la enmienda peneuvista había sido solo para forzar a UCD a abrir una nueva negociación y no porque estuviera de acuerdo con su contenido. Sin embargo, los que se vieron envueltos en la madeja de conversaciones y entrevistas fueron los socialistas, ya que

²⁷⁹ Manuel GARCÍA PELAYO: “El proyecto constitucional y los “derechos históricos”, *El País*, 24 de septiembre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/09/24/espana/275436006_850215.html). Con comillas en el original.

inteligentemente, el grupo gubernamental se mantuvo, en todo lo posible, al margen.”²⁸⁰

Las deliberaciones en el Pleno del Senado comenzaron el 25 de septiembre, con gran tensión entre socialistas y PNV, mientras se reforzaba el consenso entre socialistas y centristas. El PSOE intentó convencer al PNV de presentar una nueva enmienda a la disposición adicional, aunque rechazó todas las opciones que les presentaron ya que consideraban que tenían los mismos defectos que el texto del Congreso. UCD, por su parte, se negó a participar en negociaciones y “se limitó a reafirmarse en su opinión inicial: no consentiría que los derechos históricos vascos se negociaran fuera de la Constitución.”²⁸¹

Se intentaron entonces dos reuniones paralelas, por un lado, Alfonso Guerra, Peces Barba y Francisco Ramos junto con Abril Martorell, Pérez-Llorca y Antonio Jiménez. Por otro lado, se reunieron Garaicoechea, Galdós, Vizcaya y Sodupe con Carrillo, Lerchundi y Solé Tura, aunque ninguna de las dos pareció ofrecer resultados positivos. Sin embargo, el día 5 de octubre, Solé Tura publicó una tribuna de opinión en *El País* en la que declaró que los comunistas apoyaban el texto del Congreso, pero que, de no llegarse a un acuerdo entre UCD y PNV, apoyarían “hasta el final la enmienda que presentó el PNV y que aprobó la Comisión Constitucional del Senado.”²⁸²

Un día antes, el 4 de octubre, se reunieron directamente representantes de UCD y del PNV, aunque “las negociaciones se celebraron en medio de una reserva absoluta, pues incluso los interlocutores se negaron a confirmar que existían.”²⁸³ Dichos interlocutores fueron diferentes, según los relatos. Según el relato del propio PNV, estuvieron por parte del PNV, Garaicoechea, Cuerda y Marcos Vizcaya; por parte de UCD Pérez-Llorca, Oscar Alzaga y Abril Martorell.²⁸⁴ Según la prensa, estaba también Jesús Viana; y cambiaba a Cuerda por Miguel Unzueta.²⁸⁵ Según el relato de los cronistas parlamentarios, el PSOE no fue convocado lo cual les provocó gran irritación, y los protagonistas fueron Fernando Abril y Carlos Garaicoechea. De lo que pasó en esa reunión, solo hay el testimonio del PNV, y parece más una justificación a posteriori. En lo que coinciden todos los relatos es que la reunión terminó sin acuerdo.

La misma mañana del 5 de octubre, cuando se iba a discutir la disposición adicional, se celebró la última reunión, sin acuerdo, y, de hecho,

²⁸⁰ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, p.159.

²⁸¹ *Ibid.*, p.160.

²⁸² Jordi SOLÉ TURA: “Los comunistas y la enmienda foral vasca”, *El País*, 5 de octubre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/05/opinion/276390008_850215.html).

²⁸³ S.a: “Persiste el pesimismo sobre un posible acuerdo con el Partido Nacionalista Vasco”, *El País*, 5 de octubre de 1978. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1978/10/05/espana/276390006_850215.html?rel=listapoyo).

²⁸⁴ Partido Nacionalista Vasco: *El Partido...*p.88-89

²⁸⁵ S.a: “Persiste el pesimismo...”.

“Fernando Abril también fue el protagonista de una serie de incidentes en los pasillos del Senado, cuando el pleno de la cámara inició el debate de la disposición adicional. El vicepresidente del Gobierno rechazó, en medio de un ambiente de gran tensión y de idas y venidas de los intermediarios, todas y cada una de las propuestas transaccionales que llegaron a su escaño y se mantuvo inflexible: había que volver al texto aprobado por el Congreso.”²⁸⁶

5.2.10 Debate en Cortes: Pleno Senado

El debate de la disposición adicional en el Pleno, el 5 de octubre, estuvo marcado por la búsqueda de un acuerdo hasta el último minuto. A pesar de la postura inflexible por parte de UCD; PSOE y otros senadores, como Joaquín Satrustegui, del partido Alianza Liberal, pero inscrito en el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes (GPPSI), intentaron buscar una fórmula de consenso.

La rigidez UCD hizo que, aunque no les dejaran en minoría como en la Comisión, el PSOE, entre otros, se abstuviera en la votación final. Empezó la sesión con los tres votos particulares emitidos al precepto, que eran los que se habían defendido en la Comisión y reflejaba las tres posturas, o las tres interpretaciones posibles: el voto particular de UCD (proveniente de la enmienda 539), el voto del Senador del Burgo, y el voto particular de los Senadores vascos correspondientes a la enmienda 979.

No obstante, se presentaron además otras tres enmiendas *in voce*, “una del Grupo de Socialistas del Senado y dos del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos.”²⁸⁷ y como se suspendió varias veces la sesión se presentaron al final otras cuatro enmiendas *in voce*, que no se llegaron a votar porque salió aprobado la vuelta al texto del Congreso en la primera votación.

González Seara, de UCD, fue quien inició el debate aludiendo a que la fórmula aprobada por prácticamente todos los grupos parlamentarios (incluido el PNV) en el Congreso había permitido dar “satisfacción a las aspiraciones razonables de la mayoría del pueblo vasco”. Sin embargo, en el Senado y tras una confusión inicial, con el voto en contra de UCD, se había aprobado una fórmula que había dado lugar a una “larga polémica y muchas negociaciones.”

En este contexto, UCD mantenía su oposición a esta enmienda, ya que consideraba que esta nueva fórmula, además de provocar ambigüedad en su alcance, dejaba “muy confusos los términos del reconocimiento y actualización de los derechos históricos.” Como ya hemos mencionado, esta era la clave de la cuestión, ya que, con la redacción aceptada en la Comisión del Senado, los derechos históricos se convertían en un añadido

²⁸⁶ Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGU-DÍAZ: *Del consenso...*, p.161.

²⁸⁷ Sesión núm. 41, Pleno del Senado, Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5 octubre 1978, pp. 3319-3391, esp.p.3330. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_067.PDF)

a la Constitución, vinculándose de ella a través de la forma de actualización de los mismos.

Hizo entonces alusión a los intentos negociados para llegar a un nuevo texto, aceptable para todos, incluidos los nacionalistas vascos, pero esto no había sido posible. Recordaba incluso la propuesta que se le había hecho al PNV, sobre la base de una *enmienda in voce* de los propios nacionalistas, en el Pleno del Congreso, en la que la única diferencia era que dónde en la enmienda vasca decía

“que «el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140», se dijera «el Estatuto de Autonomía cuyo contenido habrá de acomodarse a lo que establece la Constitución»”,

En consecuencia, UCD defendía el texto aprobado en el Congreso por varias razones. En primer lugar, porque era “la primera vez que una Constitución española establece que se respeten y amparen los derechos históricos de los territorios forales”. Sin embargo, “nadie puede pretender reinstaurar a partir de cómo estaban en el siglo XVIII”, y, por ello, y “para que no puedan parecer un privilegio anacrónico-, han de ser actualizados de la única forma que hoy es admisible: en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

En este sentido también se especificó que esta “no afectaba a quienes han tenido una foralidad vigente”, refiriéndose a Navarra y Álava, que habían mantenido una foralidad vigente y la actualización se había producido poco a poco. No obstante, esto no impedía “que el marco de la Constitución afecte también en el futuro a esos dos territorios”. En efecto, la principal oposición a la enmienda vasca partía del interés por enmarcar adecuadamente la actualización de los derechos históricos al marco de la Constitución.

Añadía que el Título VIII aprobado garantizaba una autonomía mucho más amplia que la Constitución de la II República y el Estatuto del 1936, que tanto se había reivindicado por los nacionalistas. En consecuencia, decía no entender qué era lo que realmente se quería, teniendo además en cuenta los esfuerzos habidos por llegar a un acuerdo, y considerando la disposición adicional “una solución justa para resolver los problemas del pueblo vasco”.

En definitiva, consideraba que, con la Constitución, tanto el pueblo español como vasco, recuperaba y ganaba “su soberanía democrática, los derechos fundamentales de un país libre, la organización autonómica de los territorios”, criticando a los nacionalistas que no quisieran ver el “enorme esfuerzo realizado”, lo cual además de “falta de generosidad (...) sería grave miopía política”. Sin obviar la estrategia mantenida por el PNV para mantenerse al margen de la Constitución, aquí no podemos olvidar tampoco que fue UCD quien, a través de la intransigencia de Abril Martorell, hizo fracasar cualquier negociación.

Terminaba su intervención aclarando que la Constitución de consenso suponía renunciar a cosas, pero que dejaban “esperanzas abiertas a perfecciones futuras en muchas cosas y en muchos puntos.”²⁸⁸ Concluía su defensa del voto particular pidiendo el voto afirmativo de la Cámara, incluidos los senadores vascos.

No habiendo ningún turno en contra, intervino el senador Del Burgo para defender su voto particular nº538²⁸⁹, utilizando los mismos argumentos que había esgrimido en la Comisión. Dentro de su particular visión, consideraba que “la foral es la vía española de ejercer la autonomía en nuestras respectivas comunidades”, no habiendo

“ninguna incompatibilidad entre lo foral y la pertenencia a la comunidad española, cuyo pueblo ejerce la soberanía, sin perjuicio de los derechos legítimos a la autonomía del pueblo vascongado y navarro.”

Hizo una defensa de su concepción de la foralidad, aunque terminó retirando su voto particular por considerar que era una búsqueda de entendimiento con los nacionalistas que no se había logrado.

Sin embargo, es interesante volver a remarcar su argumentación, ya que, como hemos anunciado antes, hablaba en los mismos términos (o incluso más) fueristas que el PNV, siendo miembro de UCD, pero con una interpretación foral muy particular. Esto es otra muestra clara de la divergencia en el seno del partido centrista, además de las diferencias existentes en torno a la cuestión foral, algo, por otra parte, característico (como hemos visto en la introducción de este capítulo) de estas leyes. Aunque ya hayamos visto parte de su argumentación en Comisión, cabe aquí también profundizarla debido a la importancia posterior del protagonista de la misma.

Consideraba que la diferencia clave entre Navarra y las Provincias Vascongadas era que la primera “con gran sentido político había aceptado las exigencias de la unidad constitucional en 1841 acomodando a ella sus derechos históricos”, las segundas solo “esperaban la reparación de la gran injusticia que supuso la ley abolicionista de 1876.” Aquí se encontraba la base de su argumentación, y es que, debido a esta diferencia, aunque tanto los fueros como el estatuto permitían llegar al derecho a la autonomía, su origen, y por tanto su desarrollo debían ser distintos.

²⁸⁸ Todas las citas de González Seara en: *Ibid.*, pp. 3331-3332.

²⁸⁹ 1. *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.*

2. *La actualización de dicho régimen para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico en el marco de la Constitución se ajustará al siguiente procedimiento:*

a) *Acuerdo entre las instituciones representativas de los territorios afectados y el Gobierno.*

b) *Aprobación por las Cortes Generales del referido acuerdo mediante voto de ratificación.*

c) *Referéndum en cada uno de los territorios afectados una vez aprobado por las Cortes.*

Cumplidos los trámites anteriores, el acuerdo foral será promulgado como ley, pudiendo adoptarse una denominación que se ajuste a su tradición histórica, sin que necesariamente reciba el nombre de estatuto.

3. *El vigente régimen foral de Navarra podrá modificarse con arreglo a lo dispuesto en los apartados a) y b) del número anterior, sin perjuicio de la unidad constitucional».*

“El restablecimiento de los Fueros debía ser fruto del acuerdo entre las instituciones representativas y la representación nacional, lo que no supone afectar a la soberanía del Estado, puesto que el poder legislativo se reserva la facultad de aprobar o no dicho acuerdo.”

La Constitución debía ser entonces respetuosa con el derecho a la autonomía, y, su vez, el restablecimiento foral hacerse en el marco de la misma. Alababa, al igual que otros numerosos diputados, que “por primera vez en nuestra historia constitucional los derechos forales van a ser amparados y respetados por la Constitución”.

Aprovechaba su intervención para contestar a las críticas que había recibido en algunos medios de comunicación presentándolo “como contrario o enemigo de los legítimos derechos del pueblo vascongado”. Recordaba que lo que argumentaba era un planteamiento que venía defendiendo desde la publicación de su investigación en 1972 y teniendo en cuenta el dinamismo que siempre había presentado el régimen foral, no sería lógico aplicar las mismas fórmulas para todos los territorios vascos ya que habían tenido un desarrollo diferente en cuanto a desarrollo foral. Añadía en otro momento que justamente fue Navarra “la única que no quiso salir de la vía foral”, rechazando en 1932 “el proyecto de Estatuto vasco-navarro para continuar rigiéndose por su régimen foral.”

“En el caso concreto del País Vasco, la devolución de los Fueros, además de ser un acto de justicia, robustecía la unidad española que no hay que confundir con el uniformismo jurídico que, por desgracia, padece nuestro país, como una auténtica camisa de fuerza. Para las regiones forales la descentralización es igualmente necesaria.”

Dicha descentralización no suponía privilegio alguno, y que lo importante era reconocer el origen de la autonomía, siendo para unos casos (los territorios forales) “consecuencia de la tradición histórica y, en otros casos, deberá descansar en un acto de consciente limitación del Estado”. En definitiva, todos los territorios debían tener una autonomía a través de un Estatuto, menos Navarra que debía enmarcar la autonomía a través de la foralidad.

Volviendo a su defensa, insistía de nuevo en que justamente los fueros representaban la unidad y fidelidad al Estado ya que cuando “estuvieron vigentes en las Provincias éstas figuraron siempre en la vanguardia de la lealtad a la Monarquía española y a los destinos trascendentes de la hispanidad.” En consecuencia,

“los fueros son la forma española de ejercer la autonomía en el País Vasco y en Navarra, lo que no es incompatible, sino al contrario, con la aceptación del marco de la Constitución, porque en ella se regulan los aspectos básicos por los que ha de regirse la comunidad española a la que vascos y navarros estamos indisolublemente vinculados, tanto por

nuestra tradición histórica que, se empeñe quien se empeñe no se puede borrar, como por la propia realidad socioeconómica y cultural.”

Criticaba a quienes contraponían la idea de Fueros y Constitución, considerándolo “una muestra de irresponsabilidad política” ya que

“la Constitución de 1978 da satisfacción más que sobrada a las aspiraciones autonómicas de todos los pueblos de España, incluido el pueblo vasco.”

Al igual que el senador de UCD, se preguntaba por qué, si en la II República se había aceptado el marco de la Constitución, no se había hecho entonces referencia a los territorios forales, y ya se consideró (por el propio Leizaola) un cauce para la solución de la cuestión vasca; ahora, y teniendo en cuenta que el actual Título VIII contenía una “elaboración bastante más perfecta que la de la República en el tema de las autonomías”, además de hacer la Constitución “un reconocimiento expreso de los derechos históricos que pueden restablecerse al propio tiempo que se actualizan”, los vascos no lo aceptaban.

Concluía invitando a los Senadores Vascos a dar el sí a la Constitución ya que se

“daría un paso gigantesco hacia la consolidación de la democracia si los Senadores vascos, al regresar a los territorios forales, infundieren a sus electores la convicción firme y serena de que se había producido una plena satisfacción constitucional a los legítimos derechos históricos.”

Continuaba aludiendo a la necesidad de erradicar la violencia expresando que los objetivos del terrorismo nada tenían que ver ni con los derechos históricos ni con la obtención de la autonomía. Justamente por eso incidía en la posición nacionalista, que debía

“ceder a la tentación de posiciones testimoniales que tan sólo conducen a la acumulación de nuevas frustraciones, que en esta ocasión y por vez primera en muchos años carecen de justificación.”

En consecuencia, se debía entonces infundir al pueblo confianza en la democracia y esperanza en esta Constitución nacida del consenso.

Finalizaba anunciando la retirada de su voto particular, ya que la fórmula que proponía quería ser una vía de entendimiento entre lo aprobado en el Congreso y lo aprobado en la Comisión del Senado. Sin embargo, y aunque este “voto particular desarrollaba lo que

está implícito en la fórmula del Congreso”, no habiendo sido posible llegar a un acuerdo, carecía de sentido seguir defendiéndolo.²⁹⁰

Muestra de que los intentos de llegar a un acuerdo se mantuvieron hasta el último minuto, es que, tras esta intervención, el senador nacionalista Unzueta pidió la palabra para suspender la sesión ya que se estaban llevando a cabo intentos negociadores en el exterior. Tras pedir la opinión al resto de grupos, dando estos su voto favorable, se suspendió la sesión durante 15 minutos.²⁹¹

Fuera del hemiciclo el Senador Satrustegui presentó a los Senadores Vascos la siguiente enmienda:

*“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, todo ello conforme a la Constitución.”*²⁹²

Parece ser que los vascos dieron su acuerdo, pero la fórmula

“no resultó satisfactoria para el Gobierno. El enmendante se dirigió al banco azul gubernamental para mostrar al Vicepresidente ABRIL MARTORELL el texto de mediación que contaba ya con el <<voto absoluto de los Senadores Vascos>>” ABRIL remitió la enmienda al Portavoz del Grupo Parlamentario de UCD en el Congreso de los Diputados, José Pedro PEREZ LLORCA, quién añadió una precisión terminológica: suprimir el inciso final-todo ello conforme a la Constitución- por otra frase que dijera lo siguiente: cuyo contenido se ajustará a todo lo dispuesto en la Constitución. La variante introducida en la enmienda de SATRUSTEGUI fue rechazada por los nacionalistas. Las razones del rechazo fueron dadas a conocer, en la sesión de la tarde, como se verá más adelante.”²⁹³

Se reanudó entonces el Pleno, pasando a defender el señor Aguiriano la enmienda que recogía un acuerdo entre PSOE-PSE alcanzado entre los días 23 y 24 de septiembre en Tolosa. La enmienda decía así:

“La Constitución reconoce y garantiza los derechos forales de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, cuya reintegración y actualización, en su caso, se llevará a cabo de

²⁹⁰ Todas las citas de Del Burgo en: *Ibid.*, p. 3332-3335.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 3335.

²⁹² *Ibid.*, p. 3334.

²⁹³ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 613. Las mayúsculas y comillas presentes en el original.

acuerdo entre las máximas instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, a través del estatuto.

El estatuto de autonomía elaborado en la forma establecida en el párrafo anterior asumirá las competencias que para las Comunidades Autónomas establecen los artículos concordantes de esta Constitución, y la incorporación definitiva de los derechos forales al ordenamiento jurídico, en el ámbito general del título VIII y será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales. Tras su aprobación por éstos será promulgado como ley.”²⁹⁴

Inició su intervención dejando claro que si dieron su voto favorable en la Comisión a la enmienda vasca fue “aun a sabiendas de que no era una solución viable” porque con ello pretendían “fundamentalmente, forzar una negociación”. Repitió que sabía que la enmienda vasca era inviable, pero que gracias a esto se llegó entonces a la solución a final de septiembre, elaborando una enmienda

“entre dos límites muy claros y definidos: por una parte, la disposición adicional que fue aprobada en el Congreso, que fue apoyada por UCD, pero no por el Partido Nacionalista Vasco; y el otro límite estaba en la enmienda aprobada en el Senado, que ocurrió a la inversa: aprobada por el Partido Nacionalista Vasco, pero no por Unión de Centro Democrático.”

La referencia explícita en la enmienda al Título VIII respondía a la necesidad de explicitar que no suponía ningún privilegio para el pueblo vasco, pero si favorecía “una actualización y modernización de los antiguos derechos forales”, así como la autonomía, logrando cotas de autogobierno “muy superiores a las de cualquier otra Constitución española”. Terminaba su defensa pidiendo el apoyo de la cámara a la enmienda y ya anunciando su abstención en todas las enmiendas que se presentasen antes que la suya, con el objetivo de que esta saliese adelante, considerándola la más coherente y lógica.²⁹⁵

Esto se puede interpretar como un intento, de nuevo, de forzar a UCD a llegar a un acuerdo y no quedarse en la intransigencia de aceptar únicamente la vuelta al texto del Congreso.

Empezó entonces el turno de la defensa de las enmiendas vascas, la primera de ellas siendo una enmienda *in voce* a la Disposición adicional, suprimiendo, del primer párrafo de la misma la expresión *en caso de ser ulteriormente aprobado*. El resto del texto quedaba intacto. El señor Fanjul, en este momento “el único representante que hay en la Sala del Grupo Parlamentario Vasco”²⁹⁶ (entendemos que los demás estaban fuera

²⁹⁴ Sesión núm.41, Pleno Senado...p. 3335.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 3336.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 3336.

negociando), daba la enmienda por defendida y pedía que fuese entonces sometida a votación.

Pasó a defender el señor Unzueta la enmienda que más nos interesa, la 979; a sabiendas de que estaba condenada al fracaso. Empezó aludiendo al clima que se estaba creando en la Cámara en relación con los derechos históricos que no era “el de serenidad y paz” por el que siempre, decían, habían abogado. Apelaba a la “responsabilidad patriótica” de los senadores para “eliminar lo que es tensión emocional y concentrar sus potencias en lo que es la cuestión de fondo del asunto.”

Reconocía que, aunque la fórmula presentada no era perfecta, contenía algunas virtudes y que el apoyo de la Comisión había abierto “un rayo de esperanza” ya que las virtudes pesaban más que los defectos o que las terribles pasiones y tensiones que se había acumulado alrededor del tema. Quizás con ese rayo de esperanza se refería a que había logrado el apoyo del PSOE para presionar a UCD a negociar.

Consideraba que, a pesar de no ser fácil trasladar “a los términos jurídicos de nuestro derecho, a nuestros esquemas mentales, unos viejos fueros, unas leyes”, la evolución de los mismos se hubiese hecho de un modo natural de no haber sido abolidos. Insistía en que en ningún momento habían “buscado ni privilegios, ni ventajas, ni solidaridad” y que “un largo paréntesis de más de cien años ha enconado el problema y lo ha hecho más difícil”.

Sobre la Constitución consideraba que, aunque pareciese que en ese momento solo existía el disenso debido a las críticas, todos tenían “la esperanza de que sirva para estructurar un país de justicia, de paz y democracia”, incluidos los vascos que lo deseaban muy sinceramente.

El objetivo de las enmiendas era que

“que sí, desde luego, renunciemos a que la Constitución resuelva el problema vasco, el problema de los derechos históricos en toda su integridad, al menos con claridad y precisión, se deben establecer unas bases en las que el quehacer político, democrático, al que todos nos hemos apuntado, permitan resolver. Yo no sé si mañana, dentro de un año o dentro de cinco, nuestro sentido de responsabilidad, nuestro sentido político y las circunstancias del país lo decidirán, pero, al menos, sentar unas bases en las que aparezca, por un lado, el reconocimiento de los derechos históricos, y, por otro, con toda claridad, el procedimiento de resolución del problema de la reintegración y actualización, procedimiento paccionado que es precisamente un esquema de actuación consustancial a los derechos hispánicos.”

Para ejemplificar esto, aludía entonces al caso Navarro y a la Ley paccionada de 1841, a la que había aludido el senador Del Burgo, considerando, que, a pesar de tener defectos,

como todas las leyes, había “servido para resolver, perpetuar y proteger peculiaridades muy queridas y muy sentidas en Navarra.”

Argumentaba que el planteamiento del PNV no era más “que el trasplante al Estado moderno del viejo pacto con la Corona”, aceptando la ratificación, tanto democrática a través del referéndum, como de las Cortes.

“La Disposición adicional lo que pretende, en definitiva, es sentar unas bases que en algún modo pudieran ser calificadas como una tregua del viejo problema foral vasco, una tregua en la que nadie pueda decir que sale ganando; mejor dicho, saldría ganando España, pero, al menos, ningún partido político pueda decir que sale ganando.”

Sobre el significado de la expresión Derechos Históricos aludía a que,

“de cara a este problema ha habido dos cosas que nosotros no podemos hacer (...) En primer lugar, que el reconocimiento de los derechos históricos fuera, de una forma tan confusa o ambigua que, en definitiva, al final nadie supiera dónde estábamos.”

Argumentaba que la ley del 25 de octubre de 1849 era un precedente, ya que en aquella ocasión cuando se planteó, en el Congreso, cuál era el significado de esa frase, tanto los ministros de Gracia y Justicia (Lorenzo Arazaga) y de Gobernación (Juan Martín Caramolino) como el presidente de la Comisión (el Conde de Ezpeleta), compaginaron “-aunque después la desgraciada y triste historia de España no permitiera desarrollar este precepto- el concepto de unidad constitucional y el derecho de los pueblos vascos a conservar sus fueros.”

Sin embargo, en el momento actual, la formulación adoptada para “salvaguardar los derechos históricos” debía quedar clara, “y que la Constitución no es un obstáculo a su desarrollo”, cuestión que no veían reflejada en la disposición aprobada en el Congreso, siendo este el primer límite.

El otro límite, que consideraban que no habían podido soslayar era “de naturaleza puramente democrática”. Terminaba alegando, y haciendo alusión indirecta a UCD, que

“Ningún partido político, cualquiera que sea su responsabilidad o su importancia y, desde luego, sus representantes parlamentarios, más aún, ni siquiera todos los representantes parlamentarios del pueblo vasco, podrían aceptar que, bajo una fórmula constitucional, quedaran extinguidos unos derechos históricos, si esto previamente no se consulta al pueblo vasco, que es, en definitiva, y siguiendo precisamente la doctrina constitucional establecida en uno de los primeros preceptos de este proyecto constitucional, el detentador último de estos derechos,

pero, salvando estos límites, nosotros hemos estado dispuestos, y seguimos estándolo, a la aceptación de cualquier fórmula.”²⁹⁷

Intervino entonces Abril Martorell para defender una nueva enmienda, *artículo 150 bis*, es decir que planteaba eliminar la Disposición Adicional e introducir los derechos históricos en el articulado. Con esta proposición quedaba claro que UCD no iba a ceder en su postura, ya que para el PNV una de las claves es que el reconocimiento de los Derechos Históricos figurase fuera del articulado, y no dentro del Título VIII. Sabían que esta formulación no podría salir adelante, por lo que refuerza nuestra interpretación de que UCD planteaba, con esto, que, o se volvía al texto del Congreso o no admitirían ninguna otra formulación para la Disposición Adicional.

La enmienda decía así:

“El EA de los territorios forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencia que resultan del artículo 148 [actual 149] y concordantes y los principios de igualdad y solidaridad de todos los Españoles.

El Estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150 [actual 151]. A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados por la Constitución.

*En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma.”*²⁹⁸

La motivación de Martorell era clara, en caso de no volver al texto del Congreso, deseaba soslayar todo resquicio de ambigüedad, enmarcando, de un modo inequívoco los derechos históricos dentro de la Constitución. Comenzaba su defensa de la enmienda aludiendo a que el tema que se trataba en esta Disposición era, probablemente, “el que lleva mayor carga afectiva y emocional de todo el conjunto del texto constitucional”, habiendo polarizado el debate hasta el último momento.

Al igual que otros senadores, aludía a que la actual Constitución tenía “potencial con altos niveles de autogobierno para cada una de las Comunidades”, diferenciándose así de cualquier otra Constitución anterior. No obstante, esto requería que no cupiese en la interpretación de la Constitución “ningún tipo de ambigüedades”. Justificaba que, aunque impopular, esta había sido la línea de actuación de UCD. Hacía referencia al texto aprobado en el Congreso, que había sido aceptado por todos los Grupos Parlamentarios, incluido los nacionalistas, y supuso un momento de relajación a pesar de la polémica que

²⁹⁷ *Ibid.*, pp. 3337-3339.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 3341.

se hubiese podido generar en la prensa, tanto de Madrid como del País Vasco. Consideraba que la Disposición del Congreso tenía los

“ingredientes que pueden resolver, definitivamente, el pleito que lleva esperando demasiados años su solución, pero también, de un modo claro, sencillo e inequívoco, lo reconduce a un marco constitucional que es suficientemente amplio para que quepa todo ese conjunto de pretensiones, largo tiempo demoradas.”

Mencionaba que se habían tenido “prolongadísimas conversaciones”, tanto con PNV como con Socialistas y demás grupos con representación parlamentaria, posteriores a la Comisión Constitucional del Congreso y previas a las del Pleno del mismo, y que UCD mantenía “una congruencia básica; no hacemos cuestión de gabinete de los textos, pero tienen que estar inequívocamente dentro de la Constitución”. Hacía referencia de nuevo a las negociaciones tras el Pleno y, sobre todo, tras la Comisión del Senado, con todos los partidos, pero especialmente con el Partido Nacionalista Vasco.

Aludía entonces a las negociaciones que se había tenido esa misma mañana, y que se habían

“producido unas situaciones difíciles en relación con este punto y en relación con la posición de Unión de Centro Democrático y referente a este problema que de alguna manera pudieran dar la impresión de algún tipo de intransigencia por unas partes o por otras.”

Argumentaba que, y coincidiendo con el PNV, “las diferencias en encontrar un texto radican, fundamentalmente, en que se trata de concepciones que pueden ser distintas.” Pasaba a mencionar que el día anterior habían trabajado en unos textos que se movían en dos planos. El primero,

“arrancaba de la enmienda que formalmente fue presentada por el portavoz del Partido Nacionalista Vasco con ocasión del Pleno del Congreso y se introducían unas ligerísimas modificaciones. En realidad, las modificaciones eran básicamente: allí donde pone «norma institucional de conformidad con el artículo 140», será «norma institucional de conformidad con el artículo 140 de la Constitución». La línea que nosotros manteníamos ayer era que los estatutos estarán de acuerdo con lo establecido en la Constitución. Esta posición, que derivaba y se diferenciaba muy poco -simplemente la metía dentro de la Constitución- de la posición oficial mantenida por el portavoz del Partido Nacionalista Vasco en el Pleno del Congreso, no fue aceptada.”

Esto refleja a la perfección la discrepancia principal que se tenía con los nacionalistas, y el trasfondo del problema que se venía dando desde el inicio del iter constituyente, y era la intención del PNV de enmarcarse fuera del marco Constitucional, y la obvia necesidad de UCD de no dejar al País Vasco en una especie de *limbo* constitucional. No obstante, cabe destacar que tanto en momentos el PNV, como UCD mostraron tal cerrazón e inflexibilidad en sus posturas que forzaron hasta el último momento el debate, lo que provocó que, aunque se volviese al texto del Congreso, la votación final, como veremos, reflejase de todo menos consenso.

La segunda línea era la presentada en la enmienda arriba escrita, y buscaba enmarcar de nuevo los derechos históricos en la Constitución. Consideraba que no era una fórmula ambigua y que buscaba enmarcar claramente los derechos históricos dentro de la Constitución, “actualizados y traducidos al lenguaje de 1978, conforme se vayan verificando los sucesivos estatutos de autonomía”. La única diferencia es que tenía

“un inicio de procedimiento distinto, de conformidad con el ofrecimiento que se le hizo por Unión de Centro Democrático, con ocasión del Pleno del Congreso del 21 de julio, que podía ser un tema a considerar, porque es un respeto a la tradición y a las formas de ese pueblo en cuanto a sus antiguas relaciones con el resto del país.”

Terminaba diciendo que el PNV había pedido una hora para poder decidir sobre esta nueva enmienda, indicándoles que “esta transmisión en decir sí o no es una transmisión simplemente ya de cierre, de aceptar el artículo en su literalidad estricta o no aceptarlo”, en clara alusión a negociaciones anteriores donde se había modificado frases.

Finalizaba entonces pidiendo esa hora, volviendo a recordar que “la petición de la hora está en los términos estrictos en que ha sido formulada, es decir, simplemente decir sí o no a este texto.”²⁹⁹

Se suspendió entonces la sesión (siendo las 15.10) produciéndose una “auténtica melé” en el Congreso. Se reanudó la sesión a las 17.15, presentándose cuatro nuevas enmiendas *in voce* a la Disposición Adicional Primera, aunque, estimando la Mesa de la Comisión que el tema estaba suficientemente debatido, se pusieron a votación sin debate.

Intervino entonces Unzueta para contestar a la oferta que desde el Gobierno se les había hecho, rechazándola y haciendo palpable la tensión que entre los dos partidos se vivía. Empezaba recordando que el texto propuesto ya había sido examinado en el día anterior, “y en cuya consideración no se entró por diversas razones”, constituyendo una sorpresa para el PNV el hecho de someterlo “a la consideración de la Cámara cuando en realidad habíamos quedado en que ni este texto, ni otros textos del Gobierno, ni ninguno de los textos presentados por nosotros, verían la luz pública.”

²⁹⁹ Todas las intervenciones de Martorell en *Ibid.*, p. 3340-3341.

Expuso entonces las tres razones principales por las que la respuesta era negativa. En primer lugar, el cambio de lugar de los derechos históricos, introduciéndose en el articulado como un precepto más, y no con un tratamiento distinto como el que otorga una Disposición Adicional. Alegaba Unzueta que, en el día anterior se había aludido

“a ello muy brevemente, pero ahora aparece de forma manifiesta y clara, que esto tiene que ser un nuevo artículo, lo cual nos obligaría a nosotros a un examen profundo de cuál es el significado, cuáles son las razones y las consecuencias que para los derechos históricos puede tener el cambio de lugar.”

Obviamente, para el PNV suponía que no podían jugar su estrategia de querer quedarse, de algún modo, fuera del marco constitucional.

En segundo lugar, se rechazaba la oferta por la omisión al reconocimiento y amparo por la Constitución de los derechos históricos, que

“no está en presente. Es un futuro. Esto supone que el nivel de reconocimiento de los derechos históricos ya no es constitucional, sino que queda relegado a un nivel estatutario.”

Esto chocaba con su consideración de que los derechos históricos eran previos, y como tal la Constitución los debía reconocer directamente, y no a través de un Estatuto de Autonomía. Para los nacionalistas era por causa de estos derechos que se accedía a la autonomía, y no al revés (se accede a la autonomía y como consecuencia se reconocen los derechos).

En tercer lugar, y unido a lo anteriormente mencionado, no podía estar de acuerdo con la “modificación sustancial con relación al procedimiento de modificación de los acuerdos de reintegración y actualización de los derechos histórico-forales,” ya que la reintegración no aparecía en la nueva fórmula.

Todo ello hacía que los nacionalistas considerasen que no se cumplía la condición de que “la colocación de los derechos históricos en la Constitución no ofrezca ninguna duda”. Aludía a que la enmienda in voce presentada por los nacionalistas, ofrecía “brevísimas correcciones a estos escrúpulos”. Terminaba agradeciendo a quienes “con su buena voluntad han puesto un esfuerzo realmente digno de aplauso en que a la cuestión se le encontrara una salida airosa”. Criticaba a UCD alegando que el PNV no había “regateado” y que habían ofrecido “un abanico de soluciones” para lograr un equilibrio entre todas las partes interesadas.

Finalizaba diciendo en que, fuese cual fuese el resultado, esto no significaba

“ni un triunfo, ni una derrota, ni una humillación. Esto es un juego democrático en que cada partido, cada grupo político defiende sus teorías, defiende sus tesis. En definitiva, nosotros aceptaremos el resultado y sin que, en ningún momento, repito, se considere que nuestra postura puede ser airada o incómoda.”³⁰⁰

A pesar de las palabras del senador, no olvidemos que, por esta causa, el PNV abogó por la abstención en la votación del texto constitucional, permitiéndoles construir un relato posterior en el que, aún a día de hoy, parece haber dudas de si los vascos aceptaron, o no, la Constitución.

Se pasó entonces a dar lectura de las 4 enmiendas *in voce* presentadas, para proceder a su votación. La primera, presentada por el Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes (PSI), proponía la supresión de la Disposición adicional primera de la Comisión Constitucional, así como la supresión de los dos párrafos del número 2 de la Disposición transitoria.

La segunda, era la enmienda presentada por Satrustegui, y a la que hemos hecho antes alusión.³⁰¹

La tercera era la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos que decía así:

*“La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales. El estatuto de autonomía de dichos territorios podrá llevar a cabo la actualización de aquellos derechos, respetando, en todo caso, los límites de competencias que resulten de los artículos 148 y 149,2, Y concordantes de la presente Constitución, garantizándose, asimismo, la igualdad y solidaridad de todos los españoles. El estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150. Su modificación se acomodará al mismo procedimiento. En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como la naturaleza jurídica de la misma».*³⁰²

Finalmente, la última era una enmienda presentada por Irujo, del mismo Grupo Parlamentario, y que proponía la siguiente redacción:

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales cuya reintegración y actualización se realizará de

³⁰⁰ Todas las intervenciones de Unzueta en *Ibid.*, pp. 3342-3343.

³⁰¹ *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos estatutos de autonomía, cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución.*

³⁰² Sesión núm.41, Pleno Senado...p. 3343.

*acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios».*³⁰³

Intervino entonces el socialista Villar Arregui para matizar que había una errata en la enmienda distribuida, y, lo que más nos sorprende es que advertía que

“este Grupo no ha actuado así por propio impulso, sino a iniciativa del Grupo de Senadores Vascos, quienes le han rogado esta mediación a los solos efectos de lograr que el tema de los derechos históricos no quede reflejado en la Constitución, con lo que todas las provincias en que hoy se descompone el Estado español quedarían sujetas a idéntico tratamiento, y nos han ofrecido su voto favorable a la enmienda, razón exclusiva por la que nuestro Grupo ha asumido la responsabilidad de presentarlo.”³⁰⁴

También para una cuestión de orden, intervino Jiménez Blanco, pidiendo que se relejera la enmienda de Satrustegui, y aprovechando para preguntar a los Senadores Vascos si la iban a aceptar, cuestión a la que el senador Unzueta contestó que recibía “indicación de respuesta negativa.”³⁰⁵

Se creó entonces un pequeño revuelo en la Cámara ya que pidieron varios senadores la palabra, produciéndose, como mencionó el presidente, un debate por vías no estrictamente reglamentarias. No obstante, volvió a pedir turno, para una cuestión de orden, Satrustegui ya que se trataba de la votación de “la enmienda o voto particular fundamental de la Constitución”. Todo este ambiente, así como los debates que hemos ido analizando dan muestra de cómo la cuestión vasca fue uno de los temas más controvertidos de todo el iter constituyente.

Se dispuso entonces a aclarar lo que había ocurrido a la mañana en torno a su enmienda, ya que sobre esas conversaciones solo una “ínfima minoría” de la cámara estaba enterada.

“Los Senadores Vascos habían aceptado el siguiente texto: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos Estatutos de autonomía, todo ello conforme a la Constitución». Este texto tenía el voto absoluto de los Senadores Vascos. (...) Luego ha habido una variante que consiste en que, tras las palabras «los respectivos Estatutos de autonomía», se añaden las siguientes: «cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución». Esta es la variante que para que pudiera prosperar he tenido que

³⁰³ *Ibid.*, p. 3343.

³⁰⁴ Sesión núm.41, Pleno Senado...p. 3344.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 3344.

introducir en el voto particular presentado. El primer borrador decía, «todo ello conforme a la Constitución». La variante, «cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución». Creo que sería una desgracia que, por una pequeña diferencia de palabras, no obtuviéramos hoy aquí un voto unánime.»³⁰⁶

Con la variante introducida en el voto particular presentado (que en todo caso mantenía como procedimiento de actualización de los derechos históricos la negociación entre instituciones representativas de los territorios forales y el Gobierno), Satrustegui daba a entender que el voto particular contaba con el apoyo centrista. Ahora bien, la pequeña diferencia en la redacción impedía el respaldo nacionalista.

Intervino entonces el señor Vidarte para explicar que había habido

“una alteración de los términos en que se han producido las conversaciones. La enmienda que el señor Satrustegui ha presentado esta mañana a nuestro Grupo, en el cúmulo de conversaciones que estaban teniendo lugar dentro de este recinto, establecía, efectivamente, la elaboración del Estatuto de autonomía conforme a la Constitución. Nosotros nunca hemos negado, puesto que la Constitución los respeta y garantiza, que los derechos históricos se enmarcaran de alguna manera en todo aquello que no fuera antitético con ellos, dentro de la Constitución, sin que esto supusiera nunca el menor privilegio.”

Intervino también Unzueta para expresar también lo que había sucedido.

“Cuando estaba redactando el señor Satrustegui este texto, otra mano diferente le ha introducido esto de «en todo», con lo que no podemos estar de acuerdo porque hay cosas antitéticas entre el Derecho foral y el Derecho común.”³⁰⁷

Teniendo en cuenta, como hemos visto, las grandes diferencias que en enmiendas anteriores sí que había habido en torno al reconocimiento de los derechos históricos, esta obstinación semántica nos hace interpretar que en este momento el PNV había aceptado, quizás, jugar esa estrategia de no apoyar la Constitución basándose en el argumento de que los derechos históricos no se le reconocían tal y como deseaba.

Se pasó entonces a la votación de enmiendas, habiendo quejas por no poder explicar el voto, como la de Señor Pedrol Rius que decidió que no participaría en la votación, a lo

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 3345.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 3345.

que el presidente le contestó que era de su libre arbitrio. Sin embargo, antes de las votaciones, intervino Abril Martorell por última vez.

Empezaba considerando que se había

“dramatizado en demasía este debate y si hubiera sido posible respetar el compromiso de los partidos políticos con representación parlamentaria y el propio Partido Nacionalista Vasco, concluido de alguna manera a través de nuestro intermedio esta mañana a la diez, no hubiera sido necesario llegar a este punto”.

Achacaba así toda la responsabilidad al PNV de no haberse podido lograr un consenso. Explicaba que la pretensión del PNV era imposible ya que UCD no podía “reconocer unos derechos históricos sin saber qué pasa con ellos. Es una simple función de responsabilidad”, aunque entendían y respetaban otras posiciones. Insistía en lo que era necesario para el partido centrista, y apuntado en numerosas ocasiones en esta investigación, y era dejar claro que, “en caso de una coalición entre esos derechos históricos y la letra de la Constitución, una cosa muy sencilla: que prevalece la Constitución.” Argumentaba que no había problemas de redacción, y que lo que había era “problemas de principio” y de fijación de los mismos. Aludía a que

“aceptar la Constitución con una redacción o con otra es claramente aceptar la primacía de esa Constitución sobre cualquier otra cuestión en este país. La foralidad que actualmente está vigente, la que actualmente existe en Navarra y en Álava, la que está disfrutada pacíficamente es una foralidad derivada sin perjuicio de la unidad constitucional.”

Se reflejaba aquí de nuevo el quid que había generado toda la discusión parlamentaria, y es que los derechos históricos no podían quedar en la indefinición, y mucho menos al margen de la Constitución.

Pedía entonces tanto “el respeto a la posición del Partido Nacionalista Vasco”, como a la de su propio partido que tenía la responsabilidad de gobierno. Dando ya por finalizado el debate constitucional expresaba

“que ocurra lo que ocurra se va a respetar y acatar la Constitución, y, por tanto, cuanto antes, cuanto antes, conviene cerrar el hecho constitucional, y cuanto antes procede empezar a trabajar seriamente con el tremendo potencial de autogobierno que encierra el hecho constitucional que nosotros estamos cerrando hoy. Hay que decir muy claramente al pueblo vasco que todo el Estatuto del 36 cabe en la Constitución y hay que decir muy claramente que los hechos que le fueron suprimidos el año 36 o el 37 caben en la letra jurídica de la Constitución. Los problemas vendrán después al redactar las fórmulas concordadas de una manera o de otra,

pero procede cuanto antes cerrar el hecho constitucional, permitir que todas las posiciones que son legítimas descansen en paz y empezar a reconstruir cuanto antes el País Vasco, que, realmente, está sufriendo demasiado por esta prolongación del hecho constitucional.”

Lamentaba que esto no hubiese podido ser resuelto esa misma mañana, como UCD deseaba, alabando los “valores positivos en la propuesta presentada por el señor Satrústegui.”

Finalizaba considerando que el reconocimiento de los derechos históricos era positivo, a pesar de que al PNV le fuera difícil o imposible aceptarlo en ese momento. Teniendo en cuenta que no iba a ser aceptada su propuesta de un nuevo artículo 150 bis, abogaban por la vuelta al texto inicial del Congreso que encerraba “todo el potencial afectivo y jurídico que cualquiera de las otras fórmulas encierra.”³⁰⁸

Se pasó entonces, ahora sí, a las votaciones de las enmiendas. El voto particular 539 de UCD, que mantenía en texto del Congreso, fue aprobado por 129 a favor, 13 contra, 78 abstenciones, y, por tanto, sustituía al del dictamen.

“Votaron a favor los Senadores de UCD, seis senadores del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes y varios Senadores Reales, entre ellos los tres militares-los tenientes Generales Díez Alegría y Salas Larrazábal, y el Almirante Gamboa-y los Senadores Azcarate, Marías Gómez de la Serna, Fuentes Quintana y Ortega. Los votos negativos correspondieron a los Senadores Vascos, al catalán Xirinacs y al comunista García Mateo. Las abstenciones fueron del Grupo Socialista del Senado, Entensa dels Catalans, varios senadores del Grupo Socialista y Progresistas independientes y varios de designación real, entre ellos, los señores Olarra, Cela, Ollero, Sánchez Agesta y Osorio.”³⁰⁹

El señor Monreal pidió la palabra para saber el resultado de la votación de la Mesa, al darle la respuesta de cuatro votos a favor y dos abstenciones pidió que fuera nominatim, respondiéndole que habían votado a favor los miembros de la mesa de UCD, absteniéndose los dos del Partido Socialista.

El PSOE cumplió entonces lo que había advertido, esa abstención de no aceptarse su enmienda. En definitiva, lo que se destila de todo este debate es que una amplia mayoría de la cámara hizo ingentes esfuerzos por llegar a un acuerdo, no mostrando esa misma voluntad ni PNV ni UCD.

³⁰⁸ Todas las intervenciones de Martorell en: *Ibid.*, p. 3346.

³⁰⁹ Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea...*, p. 617.

Un año después el PNV conseguía introducir en el Estatuto de Autonomía lo que no había logrado incluir en la Constitución. Con todo, la disposición adicional de la Carta Magna, junto con el Estatuto, han sido desde entonces los soportes fundamentales de una autonomía diferenciada para el País Vasco.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

6 CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación hemos abordado la génesis de determinados artículos de la Constitución que, en palabras de Kelnes formarían parte de nuestra Constitución formal, es decir que son parte del conjunto de normas superiores del orden jurídico. Sin embargo, y desvinculándonos totalmente de un sentido estrictamente positivo, este estudio tenía como objetivo abordar, en palabras de Manuel García Pelayo, la Constitución sociológica, es decir, más que el *deber ser*, la *forma de ser* de esta Carta Magna. Para ello era imprescindible saber qué querían decir los constituyentes, qué situación les rodeaba.

Para eso nos hemos servido de la investigación histórica, que nos ha permitido recrear la fotografía del momento y analizar hasta qué punto el articulado de la Carta Magna fue fruto de la coyuntura, lo que no quiere decir que no se meditase profundamente.

Una de las principales conclusiones que hemos podido extraer de este análisis, es que las alianzas y pactos fueron claves durante el debate constituyente y determinantes en su resultado. Asimismo, la divergencia de pareceres dentro de UCD fue patente desde el principio del *iter* constituyente. En un primer momento, pactó con la derecha franquista, Alianza Popular, para virar hacia la izquierda en el paso del texto por el Congreso. Este viraje fue imprescindible para poder afirmar que la Constitución no fue producto de una alianza entre la derecha, sino que fue el resultado de un consenso con la izquierda lo que dotó de legitimidad al proceso de construcción de nuestro Estado.

Sin embargo, la intransigencia de algunos miembros de UCD, especialmente la de Fernando Abril Martorell, provocó que este consenso no llegara hasta el final. Recordemos que, aunque la mayor parte de los parlamentarios aceptaron la Constitución, en muchos de los artículos clave en relación con nuestra organización territorial del Estado, en particular con el caso de la Disposición adicional primera, tanto nacionalistas como socialistas decidieron abstenerse.

Asimismo, la disparidad de posiciones del partido del Gobierno en los debates marcó sobremanera la evolución del articulado y del modelo resultante, provocando que el mismo quedará indefinido en la Carta Magna. Sin embargo, esta indefinición no es solo achacable a UCD, sino a la coyuntura política.

El Gobierno lanzó la operación de *regionalización* provisional del Estado a principios de 1978, al mismo tiempo que se presentó el anteproyecto. Como la autonomía de Cataluña y País Vasco suscitaba recelo, y la regionalización (descentralización administrativa) era mejor vista, se optó por regionalizar e intentar uniformizar el Estado. Los dos objetivos básicos de esta operación eran, por un lado, en Cataluña y País Vasco crear regímenes de autogobierno provisionales (en principio solo con competencias de gestión, en un futuro

de autonomía política). Por otro lado, ensayar la extensión del modelo de descentralización administrativa a otros territorios.

Sin embargo, las preautonomías se extendieron rápidamente y este modelo único del anteproyecto resultó inservible por su excesiva rigidez. Es entonces cuando surgió, en el informe presentado por la ponencia el 17 de abril de 1978, tras el análisis de las enmiendas y votos particulares emitidos al anteproyecto, una nueva forma de modelo de Territorio Autónomo, eso sí, siendo lo más impreciso posible para evitar recelos. El objetivo era múltiple. En primer lugar, devolver la autonomía política a las nacionalidades históricas, en segundo lugar, posibilitar la regionalización y finalmente conseguir el máximo respaldo para la Constitución.

Este hecho, junto con la introducción, en el Dictamen publicado tras el debate en Pleno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, de la Disposición Adicional Primera que reconocía los derechos históricos, convertiría a las Comunidades Autónomas en un fenómeno proteico.

En efecto, un mismo articulado permitía tener, o bien dos modelos cualitativamente diferentes de unidades territoriales, o bien un mismo modelo capaz de ir asumiendo con el paso del tiempo contenidos diferentes. Se crearon entonces dos tipos de Comunidades Autónomas con prescripciones diferentes en cuanto a la creación, estructura orgánica, calidad y cantidad de posibles competencias, pero con la posibilidad de que, transcurridos cinco años, las CCAA menores o inferiores pudieran equipararse a las mayores o superiores.

No obstante, y como bien apunta José María Portillo, en realidad tenemos tres tipos de Comunidades Autónomas, que rápidamente se transformaron en dos. Pasado el plazo de cinco años estipulado, todas las Comunidades Autónomas llegarían al mismo techo competencial, por lo que se igualarían. Sin embargo, en virtud, tanto de la Disposición Adicional Primera como del régimen económico foral, el País Vasco y Navarra presentarán finalmente una asimetría respecto a las demás Comunidades Autónomas.

En este sentido, no olvidemos que, del mismo modo que el Gobierno venía apuntando desde el inicio de la Transición a la regionalización y, en cierto modo, a un sistema autonómico con la creación de los entes preautonómicos (el Consejo General Vasco y el Restablecimiento de la Generalitat); hizo lo mismo con las instituciones forales. Antes del momento constituyente, se restablecieron la Juntas Generales, las Diputaciones, así como se negoció, antes, durante y después del debate constitucional, la vía para el restablecimiento del concierto económico, tanto en Vizcaya como en Guipúzcoa.

Por otro lado, la voluntad de dilatar la cuestión territorial, que ya se presuponía de las más controvertidas en la Constitución, estuvo presente en la ponencia desde el principio. Apuntaban los temas, pero pospusieron su redacción lo más posible en aras de conseguir un acuerdo fuera de Cortes. En un principio se plantearon muchas teorías, se debatió

mucho, pero se decidió poco. La decisión recayó en negociaciones *ad hoc* que se trasladaron en forma de acuerdos a la hora de aceptar o rechazar enmiendas en las Cortes.

No obstante, lo que hemos podido comprobar, a pesar de la multitud de críticas posteriores, es la existencia de conceptos básicos que sí nacieron de un consenso no basado en la indefinición, como por ejemplo el de la soberanía presente en el artículo segundo. A pesar de haber sido impuesta la redacción del artículo, el trasfondo del mismo, la noción de soberanía única, sí que gozaba de consenso. Asimismo, los debates constitucionales nos han demostrado que no se ponía en cuestión la soberanía única de la nación española, nación fundamentada en la unidad, lo que no significaba uniformidad, ya que aceptaba la diversidad en su seno.

Tanto el artículo segundo, como el primero que definen a España como un Estado social democrático y de derecho, serán la clave de bóveda de nuestro régimen constitucional.

Este precepto se basa en tres principios jurídicos básicos fácilmente diferenciables: unidad nacional, autonomía de nacionalidades y regiones y solidaridad entre todas ellas. Analizado en esta investigación, hemos comprobado cómo la fundamentación pasó de ser trimembre a basarse únicamente en la unidad de la nación española.

“La fundamentación de la Constitución en la Nación española no quiere decir entonces otra cosa que la Constitución es el resultado del ejercicio del poder constituyente por su titular, la Nación española. El art. 1 de la Constitución contempla la relación de la soberanía y la Nación; el art. 2 se refiere a la relación de causación de la Nación y la Constitución. Este art. 2, bien mirado, es menos equívoco que el primero, aunque el primero también es suficientemente claro. El pueblo, esto es, la generación viva capaz de actuar políticamente, la parte presente de la Nación, dispone de la soberanía de esta (F. Rubio, 1991). En una Constitución democrática no cabe otra cosa, pues no puede aceptarse que el derecho a determinar la configuración política y el derecho a participar, correspondan a quien no es el pueblo actual o presente.”¹

De esta manera, la única soberanía posible es la del pueblo español, como sujeto homogéneo. Tal y como quedó claro en los debates, y el TC ha reafirmado posteriormente, esta soberanía no se atribuía a un sujeto múltiple, como podrían ser los pueblos de España. Además, el origen de esta soberanía tampoco sería resultado de la unión, de un acuerdo entre los distintos integrantes de esta soberanía que decidieran unirse, cuestión que también ha dejado clara el TC.

¹ Juan José SOLOZABAL ECHEVARRIA: Artículo 2 en Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, María Emilia CASAS BAAMONDE (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española, Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018, pp.61-75, esp. p.62.

“El Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquélla, como señalamos en su momento, “no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones ‘históricas’ anteriores” (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3).”²

Teniendo en cuenta esto, en estas últimas dos décadas el TC se ha pronunciado de nuevo al respecto en relación con el intento, tanto de Cataluña como del País Vasco, de definirse como nación y pretender ser sujetos soberanos.

En 2008, el TC suspendió la consulta soberanista planteada por el plan Ibarretxe, señalando que la ley planteada suponía la existencia de un sujeto (el *pueblo vasco*), titular de un derecho a decidir, susceptible de ser ejercitado. Se identificaba así al *pueblo vasco* como sujeto soberano

“capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. (...) Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado.”³

En efecto, la consulta buscaba establecer una nueva relación entre Estado y la CAPV, lo cual afectaba al conjunto de la ciudadanía española ya que suponía la redefinición del orden constitucional, “en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano”, por lo que la única vía para hacerlo sería la reforma de la Carta Magna.

“El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está

² Pleno. Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 7288-2006, *BOE*, nº13, de 15 de enero de 2008. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2008-638>)

³ Pleno. Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. Recurso de inconstitucionalidad 5707-2008, *BOE*, nº245, de 10 de octubre de 2008, pp.3-14. Recuperado de internet (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-16292)

siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político.”⁴

En 2010 y a raíz de la modificación del Estatuto de Cataluña y sentenció el TC

“Anuló 14 de sus 223 artículos e interpretó otros 23 (y cuatro disposiciones). Los magistrados establecieron que la referencia a *Cataluña como nación* y a la *realidad nacional de Cataluña* carece de *eficacia jurídica* porque *la Constitución no conoce otra nación que la española*”.⁵

En relación con el principio de unidad, se le rodeó de calificativos para no dudar de ella: indisoluble y patria común e indivisible. El artículo 1.1

“consagraba el implícito reconocimiento de la preexistencia de España como realidad política y social anterior al proceso de refundación constituyente- que tiene aquí su refuerzo: la unidad nacional como fundamento de la Constitución.”⁶

Esto supone, y como quedó claro por los debates, que la Carta Magna

“asume una idea de España como estructura diferenciada de convivencia, resultado de una historia común, en cuya conformación ha sido decisivo el factor político, y cuyos miembros desean vivir juntos en el futuro (Solozábal, 1998, 76 y 77). (...) El patriotismo es, en efecto, un vínculo político, que reclama la lealtad, la dedicación y el cuidado de los ciudadanos de manera singularmente fuerte. En un orden liberal y democrático como es el nuestro, el deber del patriotismo, como predicado a la vinculación política de los ciudadanos con la Nación, ha de entenderse en términos más flexibles que los que exige la vinculación de los poderes públicos a la Constitución o la sujeción a la misma de los ciudadanos. Sabiendo que el deber de obediencia de los titulares de los poderes públicos significa acatamiento o respeto a la misma, no necesariamente «adhesión ideológica ni conformidad a su total contenido» (STC 10/1983, de 21 de febrero de 1983, reiterada en STC 55/1996, de 28 de marzo); y que la obediencia constitucional de los

⁴ *Ibid.*,

⁵ Vera GUTIÉRREZ CALVO y José Antonio ROMERO: “El enigma de las nacionalidades”, *El País*, 5 de diciembre de 2013. Lo que está en cursiva entrecomillado en el original. Recuperado de internet (https://elpais.com/politica/2013/12/05/actualidad/1386269379_384129.html)

⁶ Manuel DELGADO-IRIBARREN, Sinopsis artículo 2, Congreso de los Diputados. Recuperado de internet (<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=2&tipo=2>)

ciudadanos no les impide oponerse a su orden de valores o promover su reforma.”⁷

Asimismo, tal y como ha sentenciado el TC, “la unidad se traduce en una organización- el Estado- para todo el territorio nacional” y como consecuencia de este “y de la supremacía del interés de la nación”, el Estado queda

“colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas concebidas como Entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículo 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (artículo 148.1, 2º).”⁸

No obstante, y pasando al análisis de esta segunda parte del articulado, la unidad no supone la negación de la diversidad, lo que queda materializado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones.

Sin embargo, no existe distinción jurídica entre una y otra, y, de hecho, ambos términos se abandonaron posteriormente. No obstante, el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones dio lugar a la implantación de 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas dotada de poder político y amplios recursos; comunidades no siempre coincidentes con lo que venían siendo las regiones históricas. En su norma institucional básica cada Comunidad Autónoma ha acabado por definir su personalidad, optando por considerarse bajo una u otra de las alternativas recogidas por el artículo segundo.

A pesar de las diferentes acepciones, tal y como explicaba Francisco Tomás y Valiente

“la fórmula implícita podría sintetizarse así: en España hay nacionalidades y hay regiones; que las provincias de unas y otras se constituyan en Comunidad Autónoma; y que cada una de éstas, en su norma institucional básica, se autodefina como nacionalidad, como región, como entidad foral o de alguna otra forma; definiciones que, por lo demás, carecerán de relevancia constitucional.”⁹

En efecto, independientemente del nombre, todas podrán asumir las mismas competencias (aunque en diferente plazo). No obstante, a día de hoy, el Estado autonómico ha tendido con claridad a realzar la importancia de lo histórico en la

⁷ Juan José SOLOZABAL ECHEVARRIA: Artículo 2...p.64.

⁸ STC, Pleno. Recurso de inconstitucionalidad nº186/80. Sentencia de 2 de febrero de 1981, BOE, nº47, de 24 de febrero de 1981, pp. 9 a 16. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4524>)

⁹ Francisco Tomás y Valiente, *Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional*, Informe Nacional España, 1984, p.18-19.

definición que de sí mismas ofrecen las comunidades, después de varias reformas estatutarias, ya que existen actualmente ocho nacionalidades históricas (País Vasco, Cataluña, Galicia Aragón, Valencia, Islas Baleares, Canarias y Andalucía); una comunidad foral (Navarra); tres comunidades históricas (Cantabria, Principado de Asturias y Castilla-León); cuatro comunidades autónomas (Madrid, Murcia, Extremadura y Rioja); una región (Castilla-La Mancha) y dos ciudades que se reconocen por su nombre (Ceuta y Melilla).¹⁰

Aunque no exista diferencia entre las nacionalidades y regiones, y la autonomía de las mismas está limitada por la soberanía de la nación, se entiende como superior de la simple autonomía reconocida a las Corporaciones locales del artículo 137. En este sentido el TC ha sentenciado que las CCAA

“gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico.”¹¹

Sin embargo, el TC también ha dejado claro que

“la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.”¹²

Asimismo, es justamente gracias a

“unos principios dispositivos que permiten que el régimen autonómico se adecue en cada caso a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidades.”¹³

¹⁰ Jon ARRIETA: “Entre monarquía compuesta y estado de las autonomías. Rasgos básicos de la experiencia histórica española en la formación de una estructura política plural”, *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico Jurídicos de la Corona de Aragón*, 16 (2009-2010), pp.9-72.

¹¹ STC, Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 25/1981. Sentencia de 14 de julio de 1981, BOE, nº193, de 13 de agosto de 1981, pp.1 a 5. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-18418>)

¹² Pleno. Recurso de inconstitucionalidad Nº186/80. Sentencia de 2 de febrero de 1981, BOE, nº47, de 24 de febrero de 1981, pp. 9-16. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4524>)

¹³ STC 16/1984, de 6 de febrero, BOE, nº59, de 09 de marzo de 1984. Recuperado de internet (<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/269>)

Y se adecua a través del Estatuto de Autonomía que es la herramienta para ejercer este derecho a la autonomía.

En tercer lugar, la solidaridad ha sido definida como

“el corolario de la autonomía (STC 25/1981), pues ésta no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (STC 64/1990). El TC se ha referido, así a un deber de auxilio recíproco (STC 18/1982), de recíproco apoyo y mutua lealtad (STC 96/1986), concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución (STC 11/1986). Esta lealtad constitucional, que el TC ve encarnada en este principio, obliga a todos, incluido el Estado (STC 208/1999).”¹⁴

De esta manera queda claro, tal y como hemos apuntado a lo largo de la investigación, que soberanía no hay más que una, la formulación del artículo segundo (y su confirmación por parte del TC) excluye de forma inequívoca el derecho de autodeterminación. No obstante, la introducción del término nacionalidades era una necesidad, aunque de la misma no se desprenda ninguna diferencia jurídica. El reconocimiento de identidades varias se hará a través del Título VIII, que quedará bastante indefinido en la Constitución y serán, tanto el TC como los Estatutos de Autonomía, los encargados de realizar el cierre autonómico.

La doctrina del Tribunal Constitucional establece que la autonomía es un derecho que buscar satisfacer las aspiraciones históricas de ciertos territorios, siendo actos de voluntad de las comunidades que ejercen este derecho, disponiendo asimismo de un margen discrecional para hacerlo y darle contenido, lo que respondería al principio dispositivo.

“La conclusión no podría ser otra a la vista de que la Constitución vincula el principio de autonomía con el llamado principio dispositivo (art. 147.2, en conexión con el art. 149.3 CE), principio dispositivo que, actuando dentro de los límites que le marca la Constitución, como con posterioridad se señalará con más detalle, extrae su valor no sólo de estos preceptos sino también, de modo expreso, del art. 138.2 CE, que posibilita la existencia de “diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas”, si bien esas diferencias “no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales”.”¹⁵

¹⁴ Manuel DELGADO-IRIBARREN, Sinopsis artículo 2... Lo que está en cursiva, entrecorrido en el original.

¹⁵ STC, SENTENCIA 247/2007, de 12 de diciembre, BOE, nº13, de 15 de enero de 2008. Recuperado de internet (<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6214>)

Sin embargo, a lo largo del dificultoso proceso de construcción del Estado autonómico debido, en parte, a este principio dispositivo, uno de los instrumentos propuestos para su racionalización fue la generalización del acceso autonómico por la vía del 143 de la Constitución, decisión tomada durante la tramitación de la iniciativa autonómica andaluza conforme al 151.

Mientras que los EA de País Vasco y Cataluña se aprobaron sin graves conflictos y fueron redactados al hilo de la Constitución (la Constitución entró en vigor el 29 diciembre y ese mismo día remitieron sus proyectos de EA ambos territorios), cuando las demás CCAA quisieron hacer uso de las prescripciones que la Carta Magna ofrecía, empezaron los problemas, concretamente con Galicia y Andalucía.

En el primer caso, Galicia, haciendo uso de la Disposición Transitoria segunda, que le otorgaba el derecho de acceder al máximo nivel competencial,

“quiso condicionar las competencias de Galicia a lo que entonces se llamó una "cláusula competencial", es decir, la subordinación de las competencias reconocidas por el Estatuto de Autonomía a la aprobación de las leyes correspondientes por las Cortes, lo que significaba que la competencia no derivaba directamente del Estatuto sino de la ley estatal. El rechazo de esta técnica en Galicia, condujo a la esencial igualdad de naturaleza de los Estatutos, que son la norma decisiva para la fijación de las competencias. El Estatuto de Galicia se aprobó en 1981 y a continuación se realizaron las primeras elecciones.”¹⁶

En el caso andaluz el acceso a la autonomía fue más conflictiva como hemos podido comprobar, siendo la primera Comunidad en conseguir llegar al máximo nivel competencial sin pasar por la Disposición Transitoria Segunda.

Desde la puesta en marcha de la generalización de las autonomías se había planteado la necesidad de buscar un acuerdo para la racionalización del proceso autonómico, sin embargo

“las tensiones entre UCD y PSOE en los últimos momentos electorales, el mal ambiente creado por la forma en que se realizó la investidura de Adolfo Suárez como presidente del gobierno, la inmediata exigencia de los vascos y catalanes para negociar sus estatutos, la falta de concreción y consenso en el seno de los partidos sobre los aspectos específicos de la política autonómica, la pronta aparición del conflicto entre UCD y los demás partidos sobre la autonomía andaluza, explican, junto a la novedad y complejidad técnica y política del problema, el retraso de los pactos. Cuando se produjo la dimisión de Adolfo Suárez, el problema de

¹⁶ Eliseo AJA FERNÁNDEZ: << Los principales periodos de desarrollo del Estado autonómico >>, *Anuario jurídico de La Rioja*, nº2 (1996) pp. 121-144, esp. pp.123-124.

Andalucía acababa de resolverse, y en la votación de investidura de Calvo Sotelo los días 23 y 24 de febrero de 1981 ocurrieron los tristes acontecimientos del golpe de Estado.”¹⁷

Estos últimos hechos, junto con la dificultad de aprobación de los EA de Galicia y Andalucía, propiciaron la búsqueda del acuerdo que se plasmó, primero, en el encargo a una comisión de expertos, presidida por García de Enterría, de un informe sobre autonomías.¹⁸

La comisión justificó la distinción constitucional entre dos vías por dos razones. En primer lugar, dejaba claro que la Constitución no imponía dos clases de Comunidades autónomas.

“Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único”

Se dispensaba de dicho tránsito a determinados territorios por razones de conciencia autonómica (con “fuerte reivindicación autonomista”) y presunta capacidad de autogobierno por tener “mayor capacidad para asumir de modo inmediato las responsabilidades propias del autogobierno.”

En segundo lugar, y fuera de estos territorios, el informe precisaba que era necesario ese periodo transitorio para poner en marcha los aparatos organizativos correspondientes que exigían la aplicación con carácter general del sistema de acceso del 143, ya que “una Administración nueva no se improvisa de la noche a la mañana”. Asimismo, no se debía generalizar la excepción del artículo 151, más aún teniendo en cuenta las dificultades que el precepto entrañaba. Haciendo clara referencia al caso andaluz el informe consideraba

“constitucionalmente reprobable, intentar sortear las previsiones constitucionales buscando salidas en los entresijos de su texto y aplicando finalmente como solución preceptos que tienen una funcionalidad bien diferente.”

En este sentido, el informe establecía también una dura crítica en el uso que se le estaba dando al principio dispositivo. Consideraba que la transformación del Estado dependía de un doble juego: por un lado, “la aplicación estricta de los principios constitucionales” y por otro de “las iniciativas que adopten los territorios interesados en acceder a la

¹⁷ Manuel Francisco CLAVERO: *España desde...* pp.148-149.

¹⁸ La comisión estaba formada por: Eduardo García de Enterría (presidente de la Comisión), Santiago Muñoz Machado (secretario de la Comisión), Miguel Sánchez Morón (vicepresidente de la Comisión), Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, Tomás Quadra-Salcedo y Francisco Sosa Wagner. Tanto Luis Cosculluela como Santiago Muñoz habían trabajado en el Ministerio para las Regiones.

autonomía”, basadas estas en el principio dispositivo. La comisión criticaba que se hubiera puesto en énfasis en esto último,

“de manera que mientras hay principios constitucionales muy poco desarrollados o en el más estricto olvido, la construcción del Estado de las autonomías se está produciendo, sobre todo, en base al libre juego del llamado principio dispositivo, esto es, sobre el soporte de las decisiones que van adoptando los territorios interesados. El sistema se está ordenando, por tanto, utilizando a medio gas la potencia constitucional y empleando, precisamente, aquellos elementos que tienen menor capacidad de organización general, relegando a segundo plano otros resortes fundamentales.”

En consecuencia, la racionalización en la organización del Estado se presentaba difícil debido al “empleo exclusivo e inmoderado del principio dispositivo, sin que le sean aplicadas las correcciones que la propia Constitución establece.”

El dispar debate que se estaba generando entre los territorios, algunos preguntándose si era conveniente que ejercieran la iniciativa, en otros si debía ser por la vía del 151, y en otros si debían unirse a otras provincias o ejercer la iniciativa en solitario, estaba provocando la indefinición del mapa autonómico. La Comisión entendía que esta situación era “notoriamente inconveniente”, tanto para “la racional y ordenada atención de los asuntos públicos” como para la ciudadanía, ya que ambas cosas provocaban incertidumbre, ante “la imposibilidad de aprehender las líneas maestras del modelo de Estado.” Se creaba, además “la duda razonable acerca de si no habrá que pagar un precio demasiado elevado en el tránsito.”

La comisión iba más allá en su crítica y, defendiendo la tramitación de los EA que aún quedaban por la vía del 143 llamaba la atención

“sobre la necesidad de aplicar la Constitución en sus estrictos términos y postular la no utilización con carácter general de las previsiones constitucionales (en concreto, artículo 150.2) que permiten transferir a las Comunidades autónomas competencias de titularidad estatal. Y ello porque el sentido institucional de dichas previsiones no es el de operar transferencias generales sino sectoriales o acotadas por materias. También porque la apertura incondicionada de las operaciones de trasvase de poderes del Estado a las Comunidades autónomas, fuera del marco estatutario, impide un asentamiento definitivo del sistema y remite a un futuro incierto el cierre del período constituyente. Y, en definitiva, porque son reformas constitucionales encubiertas aquellas interpretaciones constitucionales que tienden a hacer perder toda su operatividad a preceptos que contienen un mandato meridianamente claro: las Comunidades autónomas deben esperar como mínimo cinco

años antes de asumir estatutariamente el máximo de poderes que la Constitución permite.”

En relación con el tema competencial, la comisión de expertos consideraba que la transferencia de competencias a través de las Comisiones Mixtas estaba dificultando en realidad esta tarea, además que se estaba convirtiendo en “un procedimiento falaz en la práctica: la negociación no es real”. En consecuencia, el informe proponía garantizar un funcionamiento eficaz de las instituciones a través de la adopción de criterios para transferir competencias por bloques orgánicos, para organizar las administraciones y para la función pública.

La comisión incidió también en la uniformización, que no existiría

“en el plano organizativo, donde la tipología será variada, ni tampoco en el plano competencial dada la presencia de situaciones de hecho de carácter económico, lingüístico, cultural, geográfico, etc., que impondrán una variedad inevitable y necesaria”

Sin embargo, el hecho de no haber uniformidad no suponía que no pudiera haber homogeneización siendo exigibles unas cotas mínimas de la misma y, en consecuencia, proponía “un patrón mínimo competencial idéntico” para todas las CCAA que se constituyesen.

Esto suponía la generalización del proceso autonómico introduciendo criterios correctivos al principio dispositivo. Estipulaba entonces que las CCAA que se constituyesen debían ser sólidas, con dimensión, población, recursos suficientes para asegurar la gestión de los servicios públicos. Se aconsejaría asimismo que la estructura organizativa de todas las CCAA fuera la estipulada en el 152 que describía detalladamente la organización institucional autonómica de los territorios que accediesen a la autonomía por la vía rápida, aunque con limitaciones.

El informe subrayó, además, que la autonomía uniprovincial debía ser absolutamente excepcional y basada en el requisito de entidad regional histórica, y que este concepto no podía ser rellenado con “meros sentimientos provincialistas ni abusivas apelaciones a singularidades históricas”. Se buscaba evitar la proliferación de CA uniprovinciales, argumentando que esta entidad no podía venir del pasado histórico reciente, sino que “debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada”, siendo competencia de las Cortes la consideración de si una provincia cumplía tales requisitos.

Asimismo, el informe consideraba evidente “que toda región debería partir de una realidad socioeconómica mínima que garantizase la viabilidad de su autogobierno.” Atendiendo a la capacidad que otorgaba el artículo 144 al Gobierno para sustituir la iniciativa, la Comisión entendía que se deberían fijar los criterios en base a los cuales las

Cortes debían discernir cuándo procedía o no la autorización referida en el mencionado artículo. En este sentido, consideraba que el concepto de *entidad regional histórica* debía interpretarse con carácter restrictivo y, en el caso de no apreciarse esta circunstancia, se haría uso del artículo 144. En este caso, se deberían también fijar “los criterios conforme a los cuales habrá de otorgarse o no la referida autorización.”

Finalmente, el informe estipulaba que todas estas cuestiones se debían corregir, por un lado, en base a un pacto político entre los actores, y por otro, a través del establecimiento de una ley orgánica para ordenar todo el proceso de descentralización. El pacto político era imprescindible para poder adoptar unas “directrices generales necesarias para operar la profunda transformación del Estado que ya se ha iniciado” ya que

“la Constitución no permite al legislador estatal que interfiera o condicione aquellas tareas, limitando la potencialidad del principio dispositivo en materia de autonomías o restringiendo la potestad de autoorganización de las Comunidades autónomas.”

La Ley debería ser orgánica para

“que su contenido no sea revisable por leyes estatales ordinarias ni tampoco por leyes de las Comunidades autónomas, sino que se imponga a estos legisladores (artículo 28.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional).”

En definitiva, para que solo pudiera ser cuestionada por el TC, entendiendo la Comisión que “un eventual enjuiciamiento de la misma por la jurisdicción constitucional sería positivo”, nada más lejos de la realidad, como podremos comprobar.

Asimismo, se proponía que la ley pudiera constituir un marco común de regulación de diferentes preceptos enunciados en la Constitución, en relación sobre todo con el tema competencial y

“que remiten a la legislación estatal la regulación de las materias a que se refieren; por último, es también una previsión del Estado sobre sí mismo destinada a preparar la estructura y el utillaje jurídico preciso para afrontar la transformación que la propia Constitución le exige.”¹⁹

Esto pone de manifiesto que el constituyente buscaba crear condiciones para que el principio autonómico pudiera generalizarse en todo el Estado, evitando la aparición de

¹⁹ Todas las citas del informe en: Informe de la comisión de expertos sobre autonomías, 19 de mayo de 1981. Recuperado de internet ([Informe de la comisión de expertos sobre autonomías \(transicion.org\)](http://transicion.org)).

lagunas autonómicas, ya que permitía incluso prescindir de la voluntad de autonomía allí dónde excepcionalmente hubiera sido necesario.

Este informe dio lugar a los Acuerdos o Pactos Autonómicos, firmados por UCD y PSOE el 31 julio 1981. En el marco político, estos pactos suscribían lo que recomendaba el informe, es decir la generalización del proceso cerrando el mapa autonómico limitando el acceso a la autonomía por la vía rápida únicamente a los territorios que ya lo habían hecho (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). El resto debía seguir la vía del 143 y, por lo tanto, accediendo únicamente al techo competencial marcado por el artículo 148, aunque debido a negociaciones previas se acordó una ampliación para Canarias, País Valenciano y Navarra. En el caso de las dos primeras, como habían ya iniciado la vía del 151 se llegó al acuerdo de seguir por la del 143, a cambio de alcanzar el máximo competencial a través de la transferencia de competencias prevista en el 150.2. En el caso de Navarra, y en virtud de la Disposición Adicional primera aprobó su *estatuto*, que en realidad se denominó Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Asimismo, se fijó la organización básica de las nuevas CCAA (Asamblea legislativa y Gobierno), se establecieron criterios en relación con la Administración autonómica y local para limitar la creación de una Administración periférica, así como para la transferencia de competencias. Finalmente, se encargó también un informe de expertos para establecer una serie de medidas económico financieras que partían de la base de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En relación con los criterios racionalizadores de las administraciones y competencias apenas se llegaron a aplicar, aunque los pactos si lograron la aprobación consensuada de todos los EA pendientes.

En el marco legislativo, las recomendaciones del informe se materializaron en la LOAPA. Dicha ley fue elaborada por la misma comisión de expertos que elaboró el informe y se entregó al gobierno a principios de julio. Con ella se pretendía crear una norma autonómica inexistente en la Constitución, y a la vez rebajar el proceso autonómico en dicha norma. En un principio el articulado de la ley no entusiasmó ni a socialistas ni al Gobierno, por considerarla excesivamente centralista. No obstante, ambos partidos se convirtieron en baluartes de la LOAPA, en cuyo trámite parlamentario no entraremos. Mencionamos únicamente que se reflejaron tensiones entre UCD y PSOE a lo largo de la misma, y que obtuvo la rotunda oposición de nacionalistas vascos, catalanes, andalucistas y comunistas. La LOAPA fue finalmente aprobada un año después de la firma de los pactos autonómicos, en julio de 1982 y se presentaron numerosos recursos de inconstitucionalidad por parte de los partidos que integraron el *frente anti-LOAPA*, como se denominó a las fuerzas políticas opuestas a esta ley.²⁰

²⁰ Como botón de muestra del proceso:

S.a: "Poco entusiasmo del Gobierno y del PSOE ante el contenido de la ley para ordenar el proceso autonómico", El País, 4 de julio de 1981. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1981/07/04/espana/363045620_850215.html)

Desde el comienzo de su andadura, el TC tuvo una intensa actividad contribuyendo sustancialmente a la configuración territorial del Estado “mostrando que la complejidad técnica del Título VIII de la Constitución podía resolverse”, reflejándose en sus primeras sentencias pronunciadas desde febrero de 1981.

“El primer concepto de autonomía que utiliza el Tribunal afirmando su carácter político y no meramente administrativo, resulta difuso (STC 32/1981). Sin embargo, elabora líneas mucho más profundas en aspectos concretos. La STC 37/1981 es notable porque afirma de manera decidida que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas permite diferenciar la posición jurídica de los ciudadanos; la igualdad se limita a los derechos fundamentales y a las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. La misma Sentencia considera que las reservas de ley de la Constitución no implican competencia estatal porque la reserva puede ser cumplida por las leyes autonómicas. Y, finalmente, admite que las decisiones de una Comunidad Autónoma puedan tener efectos indirectos fuera de su territorio, sin que ello signifique un atentado a la unidad ni a la libertad de circulación.”

Habida cuenta que Cataluña y País Vasco fueron las primeras autonomías puestas en marcha, fueron también las que presentaron

S.a: “El Gobierno y el PSOE firman los acuerdos autonómicos, tras la retirada del PCE y AP”, *El País*, 1 de agosto de 1981. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1981/08/01/espana/365464804_850215.html)

S.a: “Suspendido el encuentro entre Gobierno-PSOE para revisar los pactos autonómicos,” *El País*, 21 de enero de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/01/21/espana/380415610_850215.html)

Joaquina PRADES: “La LOAPA inicia su tramitación parlamentaria con la rotunda oposición de nacionalistas y comunistas”, *El País*, 25 de marzo de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/03/25/espana/385858809_850215.html)

Bonifacio DE LA CUADRA: “Las comunidades autónomas vasca y catalana provocarán un aplazamiento en la promulgación de la LOAPA”, *El País*, 25 de junio de 1982. Recuperado de internet. (https://elpais.com/diario/1982/06/25/espana/393804012_850215.html)

Javier ANGULO: “Los partidos que rechazan la LOAPA estudian en Barcelona la presentación de un recurso previo de inconstitucionalidad”, *El País*, 21 de julio de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/07/21/espana/396050415_850215.html)

Frances ARROYO: “Finaliza sin acuerdos concretos la 'cumbre' anti-LOAPA celebrada en Barcelona”, *El País*, 22 de julio de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/07/22/espana/396136812_850215.html)

Javier ANGULO: “El Senado aprueba sin modificaciones el texto de la LOAPA”, *El País*, 30 de julio de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/07/30/espana/396828004_850215.html)

S.a: Presentados cinco recursos previos contra la LOAPA, *El País*, 3 de agosto de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/08/03/portada/397173603_850215.html)

S.a: “Recursos contra la LOAPA”, *El País*, 4 de agosto de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/08/04/opinion/397260002_850215.html)

José AGUILAR: “Designada la comisión redactora del recurso contra la LOAPA”, *El País*, 5 de septiembre de 1982. Recuperado de internet (https://elpais.com/diario/1982/09/05/espana/400024807_850215.html)

“numerosos conflictos de competencias (49 en 1981, 51 en 1982 y 68 en 1983), y forzaron la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional que en esos tres años dictó 54 Sentencias sobre conflictos autonómicos (en sentido amplio, tanto mediante el procedimiento del conflicto como del recurso de inconstitucionalidad). La mayoría de ellas se centraron en la definición concreta de las competencias que producían el conflicto, pero algunas configuraban conceptos de alcance más general. Entre éstos cabe citar la posición de primacía de los Estatutos respecto a las demás leyes y la idea de bloque de constitucionalidad (STC 36/1981 y 18/1982), el concepto de "ordenación general de la economía" como competencia del Estado y límite de las actuaciones económicas de las Comunidades (STC 1/1982), el carácter indisponible de las competencias, el valor meramente interpretativo de los Decretos de trasposos, la concepción material de lo básico, etc.”²¹

Una de las sentencias más esperadas fue la de la LOAPA que cerró este primer periodo de acervo doctrinal.²² La sentencia anuló gran parte de la ley por su carácter orgánico y armonizador, estableciendo que el legislador no podía interpretar el Título VIII de la Constitución, función únicamente reservada al TC. El Tribunal estableció además que ninguna ley podía limitar la autonomía, subrayando así su carácter político.

“la Sentencia en su conjunto ofrece un concepto de autonomía, y de Estado autonómico como Estado compuesto, de notable solidez, destacando especialmente que ninguna ley del Estado puede interponerse entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía. El resultado del proceso de reforma de la estructura estatal a mediados de 1983 es notable: rápida organización de todas las CCAA, con las primeras elecciones que permiten formar los Parlamentos y los Gobiernos propios de cada CA, concepto de autonomía política para todas las CCAA y diferencia de competencias entre 7 CCAA y las otras 10 CCAA.”²³

La siguiente cuestión que se suscitó fue, al cumplirse el plazo de los cinco años estipulados para estas diez CCAA, cómo deberían ampliar sus competencias. Tenían dos opciones, o bien reformar sus estatutos, o bien recurrir al artículo 150.2 que permite la delegación de competencias, precepto elegido por todas estas CCAA.

Analizado durante esta investigación, la constitucionalización de los derechos históricos, además de ser algo inaudito en el derecho constitucional comparado, se materializaba en una redacción ambigua tanto en la titularidad de esos derechos, como en su contenido y

²¹ Las dos citas de: Eliseo AJA FERNÁNDEZ: << Los principales periodos...p. 127.

²² Pleno. Recursos previos de inconstitucionalidad números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, acumulados. Sentencia número 76/1983, de 5 de agosto, BOE, nº197, de 18 de agosto de 1983, pp. 29 a 66. Recuperado de internet (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1983-22276)

²³ Eliseo AJA FERNÁNDEZ: << Los principales periodos...p. 128.

su actualización. En el derecho comparado pueden encontrarse referencias a *historical rights* en el caso de los territorios de la antigua Yugoslavia, pero referidos a reclamaciones históricas de soberanía sobre un territorio. También podría pensarse en la idea de *devolution* del derecho anglosajón. Sin embargo, este derecho hace referencia más bien a lo que en nuestro ordenamiento se conoce como transferencia de competencias.

Si bien desde el ámbito jurídico pudiera ser indefinido, la trascendencia política del mismo es indudable a día de hoy, habida cuenta del desarrollo estatutario de los territorios forales, que se entendía eran Navarra y las provincias que engloban al País Vasco y que ha reflejado también la potencialidad de esta disposición.

Este precepto nació de un consenso amplio en su primera redacción, y a pesar de que la misma no cambió, en el paso por el Senado dicho acuerdo se rompió, lo que terminó provocando que se aprobara con un consenso relativo, absteniéndose socialistas y nacionalistas. No obstante, el nacionalismo vasco, partícipe durante el debate constituyente de esa indefinición y beneficiado de la redacción dada ya que le permitió abstenerse en la votación de la Carta Magna, ha convertido en central esta disposición en su desarrollo estatutario.

Asimismo, este precepto no solamente ha permitido la autonomía financiera, clave en el desarrollo autonómico del País Vasco, sino que el EAPV, en virtud de la misma, creó la policía autonómica y “es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión”, eso sí, “sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.” Además, el EAPV, en su disposición adicional asegura que

“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.”²⁴

En el mismo sentido lo hace la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra al establecer que

“La aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al

²⁴ Artículo 16, 17 y Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOE, nº306, de 22 de diciembre de 1979, pp. 29357-29363. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30177>).

ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo setenta y uno.”²⁵

Este precepto ha supuesto, en palabras de Solozábal, la constitucionalización de la foralidad.

“La constitucionalización alteraba la propia base del sistema foral ya que pasa a intervenir el pueblo español que, como único sujeto constituyente, asume la decisión de constitucionalizar el régimen foral (Solozábal, 2000, 38). Esa misma constitucionalización es la que determinaría como límites inexcusables la igualdad jurídica de los ciudadanos y la existencia de particularismos territoriales que mediaten la organización política general.”²⁶

La presencia de la historia fue muy criticada por destacados juristas como Manuel García Pelayo o Pablo Lucas Verdú desde la redacción misma de la Constitución. Este último lo denominó “penetración de la historicidad en el Derecho Constitucional español”.²⁷ La misma no sólo aparecía en la Disposición analizada, sino que

“A mi juicio, decía Lucas Verdú en 1982, la penetración historicista que comporta el Derecho foral se tutela a través del valor pluralismo político (art. 1.1) que se manifiesta como autonómico (artículo 2 y título VIII) y que concretan el artículo 149,1, 8.º y la Disposición Adicional primera”

Obviamente, esto no quiere decir que la Constitución sea antidemocrática, como bien acertó a decir el mismo autor.

“La historicidad del Derecho foral, así como la sustancialidad constitucional, no son realidades antidemocráticas, son simplemente realidades innegables.”²⁸

A la indefinición de los sujetos de los derechos históricos se añadiría la indefinición tanto del alcance de la expresión “ampara y respeta” como de la “actualización general de dicho

²⁵ Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, BOE, nº195, de 16 de agosto de 1982, pp. 22054 a 22060. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20824>).

²⁶ José TUDELA ARANDA: Disposición Adicional primera, en Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, María Emilia CASAS BAAMONDE (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española, Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018, pp.1892-1907, esp. p. 1894

²⁷ Pablo LUCAS VERDÚ, «Penetración de la historicidad en el Derecho Constitucional español», conferencia pronunciada en el Primer Congreso de Derecho Vasco, San Sebastián, 1982, pp. 21 a 71 en la edición de I.V.A.P. Oñati, 1983.

²⁸ *Ibid.*, p.37.

régimen” cuyo límite es el marco de la Constitución y el EA, pero como hemos visto estos tampoco estaban muy marcados.

En relación con la titularidad de esos derechos históricos, lo primero a destacar es que esta disposición debe ser entendida en conjunto con la Disposición Derogatoria para poder dilucidar quiénes son los territorios forales. En consecuencia, al derogar la Constitución las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876 “en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”, entendemos que estos serían los territorios forales, junto a Navarra ya que fueron los afectados directamente por estas normas (en el caso de Navarra solo por la primera). Desde 1988 el TC dejó claro que la expresión de territorios forales “-o lo que es equivalente- territorios históricos (...) se aplica tácitamente a Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra.”²⁹

Frente a interpretaciones que han querido ver en esta derogación como “el máximo reconocimiento constitucional de la situación político-jurídica previa a esas fechas,” hay que destacar que

“muchas de estas lecturas historicistas ignoran conscientemente que «por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que esta hubiera derogado» (art. 2 Código Civil), por lo que no es posible entender restauración jurídica alguna. Sólo cabría interpretarlo en relación con la vigencia de aquello que subsista de los derechos históricos de los territorios forales (Tomás y Valiente, 1979, 28).”³⁰

Al igual que con el resto del articulado, el TC se ha pronunciado en varias ocasiones al respecto de la foralidad y de los derechos históricos. La mayor parte de las primeras sentencias del TC vinieron dadas por conflictos competenciales, en los que no entraremos, haciendo simplemente una aproximación a la doctrina constitucional en relación con los postulados de la Disposición Adicional (titularidad de los derechos históricos, contenido de los mismos y actualización del régimen foral).

No obstante, siguiendo el análisis realizado por José Antonio Razquin, se pueden distinguir tres etapas heterogéneas en la doctrina constitucional sobre este precepto.

“a) La primera etapa, que convencionalmente comprende el período 1980-1987, puede calificarse como una fase inicial y contradictoria en la que el Tribunal Constitucional va a desconocer el hecho diferencial de los derechos históricos, al negar un contenido sustancial y material propio a éstos.

²⁹ STC, Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 119/1984, Sentencia número 76/1988, de 26 de abril, BOE, nº125, de 25 de mayo de 1988, pp.6-14.

³⁰ José TUDELA ARANDA: Disposición Adicional...p. 1895.

b) La segunda etapa, concentrada en el año 1988, se caracteriza por la formulación por parte del Tribunal Constitucional de una doctrina general sobre la disposición adicional primera, que, aun pretendidamente conectada con la doctrina de la etapa precedente, rompe con ella al dar una respuesta global y directa a la cuestión del significado efectivo y material del respeto de los regímenes forales por la Constitución. Respuesta que, como veremos más adelante, supondrá un claro progreso en la comprensión de la aludida fórmula constitucional.

c) Y la última etapa, iniciada en 1989 y en la que nos encontramos, partiendo de esa doctrina general sobre los derechos históricos, trata de aplicarla en el campo competencial, reconociendo el contenido material de que están dotados los regímenes forales en el área competencial.”³¹

Esta divergencia doctrinal se ha visto reflejada en la definición y delimitación de los derechos históricos. En un principio, el TC estableció que las fuentes de las que nacían las competencias de los territorios históricos y las de las CCAA eran distintas.

“la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía.”³²

Sin embargo, una sentencia posterior emitida ese mismo año, parecía matizar esta interpretación señalado que

“la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse competencias específicas.”³³

No obstante, posteriormente en 1990, el Tribunal volvía a la primitiva sentencia, al establecer que sí se podía derivar una titularidad competencial de un derecho histórico,

³¹ José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA: << La doctrina constitucional sobre los derechos históricos de los territorios forales: de la negación al reconocimiento>>, Revista de Administración Pública, nº124, (enero-abril 1991), pp.263-297, esp. p.264.

³² STC, Pleno. Conflicto positivo de competencia número 241/1982. Sentencia número 11/1984, de 2 de febrero, BOE, nº42, de 18 de febrero de 1984, pp. 23-27. Recuperado de internet (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1984-4301)

³³ STC Pleno. Conflicto positivo de competencia núm. 568/1983. Sentencia núm. 123/1984, de 18 de diciembre, BOE, nº10, de 11 de enero de 1985, pp. 13-16. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1985-626>)

concepto que apelaría a una competencia ejercida de forma continuada por la institución foral y sería reconocida por el Estado.³⁴

En relación con la expresión actualización del régimen foral,

“Así, entre otras, las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre; 88/1993, de 12 de marzo; 76/1988, de 26 de abril señalan que la Disposición adicional primera posibilita la integración y actualización en el ordenamiento jurídico posterior a la Constitución de 1978, con los límites que ella misma establece, de ciertas especialidades o peculiaridades, fundamentalmente jurídicas, que en la historia singularizaron a ciertas partes de nuestro territorio nacional.³⁵

En esas mismas sentencias, entre otras, el TC ha especificado que estas peculiaridades, garantizadas por la Disposición serían “la existencia de un régimen foral propio de cada territorio, pero no todos y cada uno de los derechos que históricamente hubieran integrado la foralidad,”³⁶ sino que como ya hemos visto, para poder derivarse la competencia se tiene que acreditar una investigación histórica de la vigencia continuada de tal derecho.

En relación a este último punto, cabe destacar el popularmente conocido como *plan Ibarretxe* que, en virtud de la actualización del régimen foral, buscaba establecer el derecho de autodeterminación y una nueva configuración de la CAPV. En septiembre de 2001, el lehendakari Juan José Ibarretxe anunció en el Parlamento un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, proyecto presentado el 25 de octubre de 2003 (la fecha elegida obviamente no es casual, de su simbología ya se ha dado cuenta a lo largo de esta investigación), y aprobado en pleno del Parlamento el 30 de diciembre de 2004. El Estatuto fue enviado al Congreso de los Diputados, que lo rechazó el 1 de febrero por 313 votos en contra (PSOE, PP, CC, IU y Chunta Aragonesista), 29 a favor (PNV, CiU, ERC, BNG, EA y NB) y dos abstenciones (IC-V).³⁷

En el texto aprobado por el Parlamento Vasco, se establecía que la ciudadanía de la CAPV,

“en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia. Este pacto político se materializa en un nuevo

³⁴ STC, Pleno. Sentencia 140/1990, de 20 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 192/1985, BOE, nº254, de 23 de octubre de 1990, pp. 8-13. (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1990-25726)

³⁵ VV. AA: Sinopsis Disposición Adicional primera, Congreso de los Diputados. Recuperado de internet (<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=3>)

³⁶ Ibid., app congreso.

³⁷ Laura G. TORRES: “El plan Ibarretxe”, *RTVE*, 19 de mayo de 2008. Recuperado de internet (<https://www.rtve.es/noticias/20080519/plan-ibarretxe/57950.shtml>).

modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico.”

Este nuevo modelo de Estado se basaba en la creación de nueva “comunidad vasca libremente asociada al Estado español.”³⁸ Sin pararnos a analizar más este plan, ya que carece de interés para la investigación, es relevante subrayar cómo

“esa redacción avalaba la idea, de gran transcendencia, de que el nacionalismo vasco mantenía la vigencia de la disputa sobre los sujetos originarios del poder.”³⁹

Finalmente, cabe destacar el uso de los derechos históricos por parte de otras CCAA, en concreto Valencia, Aragón y Cataluña, y la doctrina del TC al respecto.

En el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, si bien no hace referencia explícita a los derechos históricos, en su artículo séptimo establece que

*“7. El desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana. Esta reintegración se aplicará, en especial, al entramado institucional del histórico Reino de Valencia y su propia onomástica en el marco de la Constitución Española y de este Estatuto de Autonomía.”*⁴⁰

“Es importante destacar como la vinculación historia-nacionalidad histórica sirve a la afirmación de unos derechos especiales que legitiman tanto la recuperación del Derecho foral valenciano como la recuperación del ejercicio de competencias más allá del reparto competencial.”⁴¹

En el caso de Aragón, es la única comunidad fuera aparte de los territorios históricos que hizo alusión directa en la primera redacción de su Estatuto de Autonomía a los derechos históricos en la disposición adicional quinta que, al estilo de las disposiciones arriba expuestas establecía que:

³⁸ Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, 25 de octubre de 2003. Recuperado de internet (https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2003/10/estatuto_vasco.pdf)

³⁹ José TUDELA ARANDA: Disposición Adicional...p.1898.

⁴⁰ Artículo 7, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE, nº164, de 10/07/1982. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235&b=2&tn=1&p=20060411#ti>).

⁴¹ José TUDELA ARANDA: Disposición Adicional...p.1899.

“La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional Primera de la Constitución.”⁴²

Aunque este Estatuto fue reformado en 2007, en el nuevo texto se mantuvo la misma redacción, esta vez en la disposición adicional tercera, si bien el precepto no ha tenido ninguna consecuencia jurídica ya que no existe en el mencionado Estatuto vinculación alguna de estos derechos con el articulado del EA, ni en el orden competencial ni en cuanto a la financiación.

En relación con Cataluña, en la famosa reforma de su estatuto en 2006, hizo diversas referencias a los derechos históricos, en particular en su artículo quinto que establecía que

“El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.”⁴³

En este sentido, el TC estableció que este artículo no era inconstitucional ya que

“se refieren a derechos y tradiciones de Derecho privado o, en el ámbito del Derecho público, al derecho que la disposición transitoria segunda de la Constitución ha querido atribuir a los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de autonomía en orden a facilitarles su constitución como Comunidades Autónomas a través de un procedimiento específico.”

En consecuencia, “no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma.”⁴⁴

⁴² Disposición adicional quinta, Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE, nº195, de 16 de agosto de 1982, pp. 22033-22040. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20819>).

⁴³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE, nº172, de 20/07/2006. Recuperado de internet (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>)

⁴⁴ STC, Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, BOE, nº172, de 16 de julio de 2010, pp.1-491. Recuperado de internet (https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409)

De este análisis podemos concluir que, como parecía previsto desde un principio, los derechos históricos han tenido amplio potencial en el desarrollo estatutario del País Vasco y Navarra.

A lo largo de esta investigación hemos podido observar cómo la coyuntura política fue protagonista durante todo el proceso de transición. La Constitución fue elaborada atendiendo a la dificultad del momento para llegar al mínimo consenso posible. Se esperaba que la evolución democrática permitiese aprovechar y desarrollar el marco constitucional y definirlo. No obstante, los múltiples conflictos posteriores han demostrado que lejos de llegar a un consenso, la situación no ha hecho más que tensarse. Asimismo, declaraciones como las de estos últimos meses, en las que el lehendakari Urkullu apuesta por buscar un nuevo pacto con el Estado, para así volver “a la soberanía anterior a 1839”, ponen de manifiesto la actualidad y vigencia del objeto de estudio aquí analizado.⁴⁵

⁴⁵ Pedro GOROSPE: “Urkullu pide un pacto al Estado en torno a un nuevo Estatuto blindado”, El País, 16 de septiembre de 2021. Recuperado de internet (<https://elpais.com/espana/2021-09-16/urkullu-pide-un-pacto-al-estado-en-torno-a-un-nuevo-estatuto-blindado.html>)

ANEXOS

ARTÍCULO 2

7 ANEXOS

7.1 Tabla 1: Artículo 2

PRIMER BORRADOR PONENCIA	ANTEPROYECTO (5 ENERO)	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL)	DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO)	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO)	DICTAMEN COMISIÓN SENADO (6 OCTUBRE)	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE)	COMISION MIXTA (28 OCTUBRE) CONSTITUCIÓN
Artículo 2	Artículo 2	Artículo 2	Artículo 2	Artículo 2	Artículo 2	Artículo 2	Artículo 2
La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos.	La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran	La Constitución se fundamenta, 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 indivisible unidad de la nación española.	<i>La Constitución se fundamenta en la indivisible unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.</i>				

ARTÍCULO 143

7.2 Tabla 2: Artículo 143

PRIMER BORRADOR PONENCIA Artículo 136.1 Artículo 137.1	ANTEPROYECTO (5 ENERO) Artículo 128.1 Artículo 129.1 y2	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL) Artículo 136
<p>Artículo 136 1 Para el ejercicio del derecho a la autonomía a que se refiere el artículo 2.º de la Constitución las diferentes nacionalidades y regiones que integran España podrán acceder a su autogobierno y constituirse en (Territorios Autónomos)</p> <p>Artículo 137 1. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes con características históricas o culturales comunes. Para ello, será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios que se comprendan en aquel, y cuya total población no sea inferior a las dos terceras partes del censo del ámbito territorial de referencia.</p> <p>2. Excepcionalmente, el Gobierno podrá proponer a las Cortes Generales la aprobación de una Ley Orgánica, que sustituya la iniciativa de los Ayuntamientos, cuando razones de interés general aconsejen la aceleración del proceso autonómico de un territorio determinado.</p> <p>3. Los requisitos del apartado 1.º de este artículo se computarán separadamente para cada una de las provincias que se pretendan integrar en la unidad autonómica. Solo se seguirá el procedimiento en la medida en que se cumplan en su conjunto dichos requisitos. Todo ello sin perjuicio de reproducirse la petición nuevamente, con idéntica referencia Territorial o más limitada.</p> <p>4. En ningún supuesto el (Territorio Autonómico) podrá ser inferior en su extensión a una región histórica, ni en su población, menor a (un millón y medio de habitantes).</p>	<p>Artículo 128 1. Para el ejercicio del derecho a la autonomía a que se refiere el artículo 2.º de la Constitución las diferentes nacionalidades y regiones que integran España podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Territorios Autónomos, con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos.</p> <p>Artículo 129 1. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.</p> <p>2. Los requisitos del apartado anterior se computarán separadamente para cada una de las provincias que se pretendan integrar en el Territorio Autónomo. Sólo se seguirá el procedimiento en la medida en que se cumplan en su conjunto dichos requisitos. En su defecto sólo se podrá reproducir la iniciativa transcurrido el plazo mínimo de un año.</p> <p>3. Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado</p>	<p>1. Las Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y los territorios insulares, podrán asociarse entre sí en Comunidades autónomas. Para ello, será preciso que lo soliciten las Diputaciones interesadas o el órgano insular correspondiente o las 2/3 partes de los municipios que representen al menos la mayoría absoluta del censo de cada provincia o isla.</p> <p>2. Los requisitos exigidos en el apartado anterior deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses.</p> <p>3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años</p>

ARTÍCULO 143

DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO)	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO)	COMISIÓN SENADO (6 octubre)	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE)	COMISION MIXTA (28 octubre) CONSTITUCIÓN
Artículo 137	Artículo 137	Artículo 142	Artículo 142	Artículo 143
<p><i>1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos.</i></p>				
<p>2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos la mayoría absoluta del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas</p>		<p>2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o los órganos interinsulares correspondientes y a las dos terceras partes de los municipios de cada provincia o territorio insular cuya población represente, al menos, la mayoría absoluta del censo electoral provincial o insular. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el acuerdo adoptado al respecto y comunicado al Gobierno por las Diputaciones o por los órganos interinsulares correspondientes o por la quinta parte de los municipios de cada provincia o territorio insular afectado.</p>		<p><i>2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.</i></p>
<p><i>3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.</i></p>				

ARTÍCULO 144

7.3 Tabla 3: Artículo 144

PRIMER BORRADOR PONENCIA Artículo 137.2	ANTEPROYECTO (5 ENERO) Artículo 129.3	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL) Artículo 140
<p>2. Excepcionalmente, el Gobierno podrá proponer a las Cortes Generales la aprobación de una Ley Orgánica, que sustituya la iniciativa de los Ayuntamientos, cuando razones de interés general aconsejen la aceleración del proceso autonómico de un territorio determinado</p>	<p>3. Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado</p>	<p>Artículo 140</p> <p>Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional:</p> <p>a) Autorizar la constitución de una Comunidad autónoma, cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia.</p> <p>b) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales.</p> <p>c) Acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la división provincial.</p>

ARTÍCULO 144

DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO)	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO)	COMISION SENADO (6 octubre)	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE)	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN
Artículo 142	Artículo 142	Artículo 147	Artículo 147	Artículo 144
<p>Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional:</p> <p>a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del <i>artículo 137</i>. *</p> <p>b) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del <i>artículo 137</i>. **</p> <p>c) Autorizar o acordar, en su caso, un estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.</p> <p>* Se adapta a la nueva numeración del artículo: Senado: 142 ** Se adapta a la nueva numeración del artículo: Senado: 142</p>				<p><i>Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:</i></p> <p><i>a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.</i></p> <p><i>b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.</i></p> <p><i>c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.</i></p>

ARTÍCULO 146

7.4 Tabla 4: Artículo 146

PRIMER BORRADOR PONENCIA	ANTEPROYECTO (5 ENERO)	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL) Artículo 138	DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO) Artículo 139	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO) Artículo 139
		El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y de los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.	El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ella y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.	

COMISION SENADO (6 octubre) Artículo 144	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE) Artículo 144	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 146
El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones u órganos insulares de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos por cada una de éstas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.		<i>El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.</i>

ARTÍCULO 147

7.5 Tabla 5: Artículo 147

PRIMER BORRADOR PONENCIA Artículo 132	ANTEPROYECTO (5 ENERO) Artículos 132.1 y 2 y 128.2	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL) Artículo 139.1
<p>1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada (Territorio Autónomo), y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.</p> <p>2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:</p> <p>a) La regulación de las instituciones autónomas propias.</p> <p>b) Las competencias asumidas por el Territorio Autónomo dentro del marco establecido en la Constitución.</p> <p>c) El procedimiento de reforma del Estatuto que se ajustará en todo caso a lo establecido en el artículo 138, con la salvedad de que la Asamblea de Parlamentarios a que se refiere el párrafo primero de aquél, será sustituida por la Asamblea del Territorio Autónomo, mencionado en el 140 a la que corresponderá la iniciativa de la modificación. Cuando la modificación afecte a los límites del territorio autónomo, el procedimiento se ajustará a lo establecido en el artículo 137.</p> <p>3. Sin perjuicio del uso de las denominaciones que mejor se correspondan a la identidad histórica de cada territorio, y de la especificación de su composición y funciones por los Estatutos, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente</p>	<p>Artículo 132</p> <p>1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Territorio Autónomo, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.</p> <p>2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:</p> <p>a) La delimitación del Territorio Autónomo.</p> <p>b) La regulación y denominación de las instituciones autónomas propias.</p> <p>c) Las competencias asumidas por el Territorio Autónomo dentro del marco establecido en la Constitución.</p> <p>d) El procedimiento de reforma del Estatuto que se ajustará en todo caso a lo establecido en el artículo 131, con la salvedad de que la Asamblea de parlamentarios a que se refiere el párrafo primero de aquél será sustituida por la Asamblea del Territorio Autónomo, a la que corresponderá la iniciativa de la modificación. Cuando ésta afecte a los límites del Territorio Autónomo, el procedimiento se ajustará, además, a lo establecido en el artículo 129.</p> <p>3. La organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente, que podrán adoptar las denominaciones que mejor se correspondan con la identidad histórica de cada territorio. Los Estatutos especificarán su composición y funciones.</p> <p>Artículo 128</p> <p>2. Cada uno de los Territorios Autónomos podrá adoptar, en su Estatuto, la denominación oficial que mejor corresponda a su identidad histórica.</p>	<p>1. El estatuto de autonomía será la norma institucional básica de las Comunidades autónomas y deberá contener:</p> <p>a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.</p> <p>b) La delimitación de su territorio.</p> <p>c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.</p> <p>d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.</p> <p>e) El procedimiento de reforma de estatuto, que requerirá, en todo caso, su aprobación por las Cortes Generales mediante ley.</p>

ARTÍCULO 147

DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO) Artículo 140	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO) Artículo 140	COMISION SENADO (6 octubre) Artículo 145	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE) Artículo 145	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 147
<p>1. <i>Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.</i></p> <p>2. <i>Los estatutos de autonomía deberán contener:</i></p> <ul style="list-style-type: none">a) <i>La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.</i>b) <i>La delimitación de su territorio.</i>c) <i>La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.</i>d) <i>Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.</i> <p>3. <i>La reforma del estatuto se ajustará al procedimiento establecido en el mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.</i></p>				

ARTÍCULO 148

7.6 Tabla 6: Artículo 148

INFORME 17 abril	COMISIÓN 1 DE JULIO	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO)	COMISIÓN SENADO (6 octubre)	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE)	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 148
Disposición Adicional nueva, apartados 2 y 3.	Artículos 141	Artículo 141	Artículo 146	Artículo 146	
2. Los estatutos de autonomía en aplicación del artículo 139d) de la Constitución podrán asumir competencias en las siguientes materias:	<i>1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:</i>				
Organización de sus instituciones.	<i>Organización de sus instituciones de autogobierno.</i>				
Las alteraciones de los territorios de las entidades locales comprendidas en la región; y, en general, las actividades de aquellas necesitadas de aprobación superior	Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su ámbito, y, en general, las funciones que pudieran corresponder a la Administración del Estado, de acuerdo con lo que, al respecto, establezca la legislación sobre Régimen Local.	<i>Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su ámbito, y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado, sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.</i>			
El urbanismo y la vivienda	<i>Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.</i>				
Las obras públicas de interés regional.	Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma.	<i>Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.</i>			
Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.	<i>Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.</i>				
Los puertos de refugio; los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.	<i>Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.</i>				
La agricultura y ganadería salvo los aspectos que incidan en la ordenación general de la economía.	<i>La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.</i>				
	<i>Los montes y aprovechamientos forestales.</i>				
	<i>La gestión en materia de protección del medio ambiente.</i>				

ARTÍCULO 148

Los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad autónoma las aguas minerales y termales.	Los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.	<i>Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.</i>	
La caza y la pesca fluvial.	La pesca de bajura, la caza y la pesca fluvial.	La pesca costera, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.	<i>La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.</i>
<i>Ferias interiores.</i>			
El fomento del desarrollo económico regional, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.	<i>El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.</i>		
<i>La artesanía.</i>			
<i>Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad autónoma.</i>			
<i>Patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma.</i>			
El fomento de la Cultura y, en su caso, de la lengua de la comunidad regional.	<i>El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.</i>		
<i>Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.</i>			
Promoción del deporte y del ocio		<i>Promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio.</i>	
Beneficencia y asistencia social.		<i>Asistencia social</i>	
<i>Sanidad e higiene.</i>			
La policía de sus edificios e instalaciones y de los montes. La regulación y coordinación de las demás policías locales.	<i>La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.</i>		
3. Transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de los límites del artículo 141 de la Constitución.	2. Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 143 y siguientes.	2. Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sus competencias más allá de lo previsto en el número anterior y dentro del marco establecido en el artículo 148 y siguientes.	2. <i>Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.</i>

Se ha eliminado la numeración de las competencias para facilitar la visualización de las equivalencias.

ARTÍCULO 149

7.7 Tabla 7:Artículo 149

INFORME 17 abril	COMISIÓN 1 DE JULIO	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO)	COMISIÓN SENADO (6 octubre)	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE)	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 148
Disposición Adicional nueva, apartados 2 y 3.	Artículos 141	Artículo 141	Artículo 146	Artículo 146	
2. Los estatutos de autonomía en aplicación del artículo 139d) de la Constitución podrán asumir competencias en las siguientes materias:	<i>1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:</i>				
Organización de sus instituciones.	<i>Organización de sus instituciones de autogobierno.</i>				
Las alteraciones de los territorios de las entidades locales comprendidas en la región; y, en general, las actividades de aquellas necesitadas de aprobación superior	Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su ámbito, y, en general, las funciones que pudieran corresponder a la Administración del Estado, de acuerdo con lo que, al respecto, establezca la legislación sobre Régimen Local.	<i>Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su ámbito, y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado, sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.</i>			
El urbanismo y la vivienda	<i>Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.</i>				
Las obras públicas de interés regional.	Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma.	<i>Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.</i>			
Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.	<i>Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.</i>				
Los puertos de refugio; los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.	<i>Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.</i>				
La agricultura y ganadería salvo los aspectos que incidan en la ordenación general de la economía.	<i>La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.</i>				
	<i>Los montes y aprovechamientos forestales.</i>				
	<i>La gestión en materia de protección del medio ambiente.</i>				

ARTÍCULO 149

Los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad autónoma las aguas minerales y termales.	Los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.	<i>Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.</i>	
La caza y la pesca fluvial.	La pesca de bajura, la caza y la pesca fluvial.	La pesca costera, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.	<i>La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.</i>
<i>Ferias interiores.</i>			
El fomento del desarrollo económico regional, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.	<i>El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.</i>		
<i>La artesanía.</i>			
<i>Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.</i>			
<i>Patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma.</i>			
El fomento de la Cultura y, en su caso, de la lengua de la comunidad regional.	<i>El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.</i>		
<i>Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.</i>			
Promoción del deporte y del ocio		<i>Promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio.</i>	
Beneficencia y asistencia social.		<i>Asistencia social</i>	
<i>Sanidad e higiene.</i>			
La policía de sus edificios e instalaciones y de los montes. La regulación y coordinación de las demás policías locales.	<i>La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.</i>		
3. Transcurridos cinco años y previa reforma de su estatuto, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro de los límites del artículo 141 de la Constitución.	2. Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 143 y siguientes.	2. Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sus competencias más allá de lo previsto en el número anterior y dentro del marco establecido en el artículo 148 y siguientes.	<i>2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.</i>

Se ha eliminado la numeración de las competencias para facilitar la visualización de las equivalencias.

ARTÍCULO 150

7.8 Tabla 8: Artículo 150

PRIMER BORRADOR PONENCIA	ANTEPROYECTO (5 ENERO) Artículo 139.1,2 y 3	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL) Artículo 142 Artículo 143
	<p>1. Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del Territorio Autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación.</p> <p>2. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales, podrán atribuir expresamente a todos o a alguno de los Territorios Autónomos la facultad de dictar para los mismos la correspondiente legislación delegada.</p> <p>3. El Estado podrá dictar leyes de bases para armonizar las disposiciones normativas territoriales, aún en el caso de materias atribuibles a la competencia de los Territorios Autónomos, cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Senado la apreciación de esta necesidad.</p>	<p>Artículo 142. 1. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todos o a alguna de las Comunidades autónomas la facultad de dictar para las mismas la correspondiente legislación delegada.</p> <p>2. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas territoriales, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de las Comunidades autónomas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Senado, por mayoría absoluta, la apreciación de esta necesidad.</p> <p>Artículo 143. El Estado podrá delegar en las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros así como las formas de control que se reserve el Estado</p>

ARTÍCULO 150

DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO) Artículo 144	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO) Artículo 144	COMISION SENADO (6 octubre) Artículo 149	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE) Artículo Artículo 149	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 150
<p>1. Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para las mismas la correspondiente legislación delegada en los términos de los artículos 76 y 77. *</p> <p>*Se adapta la numeración: Congreso 76 y 77// Senado: 81 y 82</p>			<p>1. <i>Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.</i></p>	
<p>2. El Estado podrá delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.</p>	<p>2. <i>El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado</i></p>			
<p>3. <i>El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.</i></p>				

ARTÍCULO 151

7.9 Tabla 9: Artículo 151

PRIMER BORRADOR PONENCIA Artículo 138	ANTEPROYECTO (5 ENERO) Artículo 131	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL) Disposición Adicional nueva (punto quinto y sexto)
<p>1. Cumplidos los tramites de1 articulo precedente, el Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, dentro de los límites señalados por la Constitución y por las Leyes.</p> <p>2. El Proyecto de Estatuto será tramitado como Proyecto de Ley ante las Cortes, conforme a un procedimiento especial.</p> <p>3. El Texto aprobado por las Cortes será sometido a referéndum de los electores inscritos en el Censo Electoral de la o las Provincias que pretendan constituirse en Región.</p>	<p>*: Eliminado en la redacción del Informe del Anteproyecto</p> <p>** : Sustituido por “del apartado 6” en la redacción del Informe del Anteproyecto</p> <p>1. <i>Cumplidos los trámites del artículo129*</i> el Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.</p> <p>2. Aprobado el proyecto de Estatuto por la asamblea de parlamentarios se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.</p> <p>3. Si se alcanzare dicho acuerdo el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.</p> <p>4. Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras emitirán sobre el texto, en su caso, un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.</p> <p>5. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 <i>de este artículo**</i>, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.</p>	<p>4. Sin embargo, las Comunidades Autónomas, donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía, mediante sufragio universal, podrán desde luego. proceder según lo previsto en el número anterior cuando así lo decidan por mayoría absoluta de sus organismos preautonómicos.</p> <p>5. De la misma manera podrá proceder cualquier Comunidad Autónoma, en lugar de lo previsto en el artículo 136.1 de la Constitución, si así lo solicitan las 4/5 partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría de la población de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.</p> <p>6. En los supuestos previstos en los apartados 4 y 5, el procedimiento para la elaboración del estatuto será el siguiente:</p>

ARTÍCULO 151

DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO) Artículo 145	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO) Artículo 145	Comisión Senado 6 octubre Artículo 150	Dictamen Pleno Senado Artículo 150	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 151
<p>1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 3.º del artículo 141, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una ley orgánica</p>		<p>1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 146* cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 142, 2**, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca la ley orgánica.</p> <p>*: Sustituido en la Constitución por artículo 148 **: Sustituido en la Constitución por artículo 143.2</p>		
<p>2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:</p> <p>1º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.</p> <p>2º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.</p> <p>3º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.</p>				
<p>4º Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.</p> <p>5º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley, ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.</p>		<p>4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y promulgará como ley.</p> <p>5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2.º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.</p>		
		<p>En la Comisión Mixta fue añadido el siguiente apartado:</p> <p>3. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias, no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.</p>		

ARTÍCULO 152

7.10 Tabla 10: Artículo 152

PRIMER BORRADOR PONENCIA Artículos 139.3, 140, 141 y 142
<p>Artículo 139 3. Sin perjuicio del uso de las denominaciones que mejor se correspondan a la identidad histórica de cada territorio, y de la especificación de su composición y funciones por los Estatutos, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente.</p>
<p>Artículo 140 1. La Asamblea ejercerá la potestad normativa, la aprobación de los Presupuestos y el Control del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las demás facultades que le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes.</p>
<p>2. La Asamblea será elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que, en todo caso, respetará los principios establecidos en la Ley Electoral general.</p>
<p>3. Todas las normas y acuerdos de la Asamblea deberán respetar los compromisos internacionales del Estado.</p>
<p>4. La promulgación de las normas aprobadas por la Asamblea de cada Territorio Autónomo, se hará en nombre del Rey.</p>
<p>Artículo 141 1. El Consejo de Gobierno ejerce las funciones ejecutiva y administrativa derivadas de las competencias del Territorio Autónomo, así como la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias y las delegadas.</p>
<p>2. En el ejercicio de sus competencias los órganos de los Territorios Autónomos gozarán de las potestades y privilegios propias de la Administración pública en general.</p>
<p>3. El Presidente y los Consejeros del (Territorio Autónomo) serán políticamente responsables ante la Asamblea en la forma y modalidades que se establezcan por los respectivos Estatutos.</p>
<p>4. Tanto a los Consejeros como al Presidente les será exigida la responsabilidad civil y penal, conforme a los criterios establecidos en la Constitución para el Gobierno del Estado.</p>
<p>Artículo 142 1. La dirección del Gobierno de cada (Territorio Autónomo) corresponde a un Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey.</p>
<p>2. El Presidente ostenta la suprema representación del (Territorio), así como la del Estado en aquél.</p>

ARTÍCULO 152

ANTEPROYECTO (5 ENERO)

Artículos 132.3, 133, 134, 135, 136 y 143

Artículo 132 3. La organización institucional autónoma se basará en una Asamblea, en un Consejo de Gobierno y un Presidente, que podrán adoptar las denominaciones que mejor se correspondan con la identidad histórica de cada territorio. Los Estatutos especificarán su composición y funciones.

Artículo 133 1. A la Asamblea corresponde la potestad normativa, la aprobación de los presupuestos y el control del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las demás facultades que le atribuyan los respectivos estatutos y las leyes. Las normas emanadas de la Asamblea se denominarán leyes territoriales.

2. La Asamblea será elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

3. Todas las normas y acuerdos de la Asamblea deberán respetar la Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales del Estado.

4. El Presidente del Territorio Autónomo, en nombre del Rey, promulga las leyes territoriales aprobadas por la Asamblea legislativa.

Artículo 134 1. El Consejo de Gobierno ejerce las funciones ejecutivas y administrativas derivadas de la competencia del Territorio Autónomo, así como la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias y las delegadas.

2. En el ejercicio de sus competencias los órganos de los Territorios Autónomos gozarán de las potestades y prerrogativas propias de la Administración pública.

Artículo 135

1. La dirección del Consejo de Gobierno de cada Territorio Autónomo corresponde a un Presidente elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey.

2. El Presidente ostenta la suprema representación del Territorio, así como la representación ordinaria del Estado en aquél.

Artículo 136 1. El Presidente y los Consejeros del Territorio Autónomo serán políticamente responsables ante la Asamblea en la forma y modo que se establezca por los respectivos Estatutos.

2. La responsabilidad civil y penal del Presidente y Consejeros será exigible conforme a los criterios establecidos en la Constitución para el Gobierno del Estado.

Artículo 143 1. Los textos aprobados por la Asamblea del Territorio Autónomo serán inmediatamente comunicados por el Presidente de éste al Gobierno. Este, en el plazo de un mes, podrá solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos de los extremos del mismo. En este caso, el texto, para ser aprobado como ley territorial, requerirá la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

2. La ley territorial no puede ser promulgada antes de haber transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior, salvo que el Gobierno comunicare al Presidente del Territorio Autónomo su consentimiento expreso.

3. El plazo antes indicado puede reducirse en una tercera parte, cuando el proyecto en cuestión hubiera sido declarado urgente por la Asamblea del Territorio Autónomo.

ARTÍCULO 152

INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL) Disposición Adicional nueva, apartado séptimo	DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO) Artículo 146	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO) Artículo 146
<p>7. En los estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el apartado 6, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente, elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad, y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.</p>	<p>1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autónoma se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.</p> <p>Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio, de conformidad todo ello con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en el que esté el órgano competente en la primera instancia.</p> <p>2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos.</p> <p>3. Mediante la agrupación de Municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena responsabilidad jurídica.</p>	

ARTÍCULO 152

COMISION SENADO (6 octubre) Artículo 151	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE) Artículo 151	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 152
<p><i>1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.</i></p>		
<p>Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En aquellas Comunidades Autónomas donde coincidan más de una Audiencia Territorial, se mantendrán las existentes y se distribuirán las competencias entre ellas a propuesta del órgano correspondiente de la respectiva Comunidad. En los Estatutos de las Comunidades existentes podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.</p>	<p><i>Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.</i></p>	
<p>Dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 122, la competencia que en materia de casación corresponde al Tribunal Supremo en todo el territorio nacional, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.</p>	<p><i>Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.</i></p>	
<p>2. Las sucesivas reformas de estos Estatutos se ajustarán a los procedimientos en ellos establecidos y requerirán, además de la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica, el referéndum de los electores inscritos en la correspondiente Comunidad Autónoma.</p>	<p><i>2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.</i></p>	
<p>3. Mediante la agrupación de Municipios, limítrofes entre sí, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.</p>	<p><i>3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.</i></p>	

ARTÍCULO 155

7.11 Tabla 11: Artículo 155

PRIMER BORRADOR PONENCIA	ANTEPROYECTO (5 ENERO)	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL)
Artículo 148	Artículo 144	Artículo 147
<p>1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley estatal le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al territorio autónomo al cumplimiento de dichas obligaciones por vía (coercitiva)</p> <p>2. Para la ejecución de las medidas (coercitivas), el Gobierno tiene derecho a dar instrucciones a todos los territorios autónomos y a las autoridades de los mismos</p>	<p>1. Si un Territorio Autónomo no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otra ley le imponga respecto del Estado, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Territorio Autónomo al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.</p> <p>2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de los Territorios Autónomos.</p>	<p>1. Si una Comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuaren de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación del Senado, podrá adoptarlas medidas necesarias para obligar a aquélla, al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.</p> <p>2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades autónomas.</p>

ARTÍCULO 155

DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO)	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO)
Artículo 149	Artículo 149
<p>1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.</p> <p>2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.</p>	

COMISION SENADO (6 octubre)	PLENO DEL SENADO (13 OCTUBRE)	COMISION MIXTA (redacción final) 28 octubre CONSTITUCIÓN Artículo 155
Artículo 154	Artículo 154	
<p>1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. La decisión del Gobierno podrá ser recurrida por las autoridades de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional.</p>		<p><i>1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.</i></p>
<p>2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.</p>		

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

7.12 Tabla 12: Disposición adicional primera

PRIMER BORRADOR PONENCIA	ANTEPROYECTO (5 ENERO) INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL)	DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO) Disposición Adicional	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO) Disposición Adicional
<p>La ponencia establece la necesidad de introducir una disposición transitoria para determinados territorios, aprobándose</p> <p>“sin redacción especial una Disposición transitoria que reconozca la especialidad de las nacionalidades y regiones dotadas de régimen preautonómico, en las que la iniciativa para dotarse de un régimen definitivo de autogobierno corresponderá a los órganos ya existentes”</p>		<p>La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía</p>	
COMISION SENADO Disposición Adicional primera		PLENO DEL SENADO (5 OCTUBRE) Disposición Adicional primera	COMISION MIXTA (redacción final) CONSTITUCIÓN Disposición Adicional primera
<p>La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno. A este efecto se derogan en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.</p> <p>El estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, en caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como ley. En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente de Álava y de Navarra.</p> <p>Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento</p>		<p><i>La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía</i></p>	

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA

7.13 Tabla 13: Disposición transitoria primera

PRIMER BORRADOR PONENCIA	ANTEPROYECTO (5 ENERO) D.T. 3.1	INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL)	DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO) D.T 1	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO) D.T 1	COMISION SENADO D.T 1	PLENO DEL SENADO (5 OCTUBRE) D.T 1	COMISION MIXTA (redacción final) CONSTITUCIÓN D.T 1
	1. La iniciativa a que se refiere el artículo ciento veintinueve, corresponderá a los órganos ya existentes en los Territorios Autónomos dotados de un régimen provisional antes de la entrada en vigor de la presente Constitución.		<p style="text-align: center;"><i>En los territorios dotados de un régimen provisional de preautonomía*, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 137 ** atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.</i></p> <p>*: <i>Sustituido por autonomía en el Senado.</i></p> <p>** : <i>El articulado se va adaptando (Congreso: artículo 137// Senado:142//Constitución final:148)</i></p>				

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

7.14 Tabla 14: Disposición transitoria segunda

INFORME ANTEPROYECTO (17 ABRIL)	DICTAMEN COMISIÓN CONGRESO (1 JULIO)	DICTAMEN PLENO CONGRESO (24 JULIO)	COMISION SENADO	PLENO DEL SENADO (5 OCTUBRE)	COMISION MIXTA (redacción final) CONSTITUCIÓN
Disposición Adicional nueva	D.T 2	D.T 2	D.T 2	D.T 2	D.T 2
<p>4. Sin embargo, las Comunidades Autónomas, donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía, mediante sufragio universal, podrán desde luego. proceder según lo previsto en el número anterior cuando así lo decidan por mayoría absoluta de sus organismos preautonómicos.</p>	<p><i>Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 141*, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos** colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 144***, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.</i></p> <p>*: El articulado se va adaptando (Congreso: artículo 141// Senado:146//Constitución final:148)</p> <p>** : Sustituido por autonómicos en el Senado.</p> <p>***: El articulado se va adaptando (Congreso: artículo 144// Senado:150//Constitución final:151)</p>				

7.15 Tabla 15: Hitos Transición y violencia 1976

1976			
VIOLENCIA			CRONOLOGÍA CONSTITUCIONAL
Extrema derecha	ETA	EXTREMA IZQUIERDA	
ENERO			
	<p>13: Secuestro del industrial vasco José Luis Arrasate, liberado tras pagar un rescate</p> <p>17: Asesinato del Guardia Civil Manuel Vergara</p>		Madrid: huelgas generales
FEBRERO			
	<p>9: Asesinato del alcalde de Galdakao Víctor Legorburu</p> <p>10: Asesinato por error del obrero Julián Galarza. Tras la muerte pide disculpas a la familia</p>		Barcelona: huelgas generales en favor de la amnistía, fuertemente reprimidas
MARZO			
2: Madrid. Los GCR secuestran y torturan a José Antonio	18: Secuestro Ángel Berazadi		3: Vitoria: huelga general y celebración de una asamblea general fuertemente reprimida por la policía, que mata a cinco obreros. En los días siguientes, manifestaciones duramente reprimidas.

Martínez Soler, director de la revista Doblón.			<p>18: El Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Reforma del Código Penal y de Regulación del Derecho de Asociación</p> <p>29: Madrid: por orden de Manuel Fraga, se detiene a los líderes de la oposición durante la presentación de CD. Permanecen en prisión hasta principios de mayo.</p>
ABRIL			
	<p>5: Hendaya: secuestro no reivindicado de dos inspectores de policía de San Sebastián. Sus cadáveres aparecen un año más tarde, el 19 de abril de 1977, en la playa de Anglet, Se sospecha de ETA.</p> <p>8: Asesinato Ángel Berazadi.</p>		<p>3: Madrid: gran manifestación de la oposición. Se detiene a centenares de participantes, algunos de ellos miembros destacados del PCE. Son encarcelados en Carabanchel hasta principios de mayo.</p> <p>8: El proyecto de Reforma del Código Penal llega a las Cortes.</p> <p>18: Se suspende el Aberri Eguna, en respuesta a la ejecución del industrial Ángel Berazadi, declarándose «jornada de luto».</p> <p>16-18: Madrid: XXX Congreso de la UGT. Es la primera vez desde la Guerra Civil que se celebra en España.</p> <p>-Caso de tortura de la joven Amparo Arangoa. El suceso supondrá el inicio de una campaña de prensa para denunciar las torturas.</p>
MAYO			
<p>9: Montejurra (Navarra): mueren dos personas durante la ceremonia anual carlista. Enfrentamientos entre los partidarios de Carlos Hugo de Borbón y los de Sixto de Borbón—Parma apoyados por</p>	<p>3: Asesinato de Antonio Frutos.</p>		<p>1: Prohibición de la fiesta del trabajo, Se registran en todo el país intentos de manifestación que son violentamente disueltos por la policía, que procede a realizar cientos de detenciones.</p> <p>22: Ley destinada a regular el derecho de reunión.</p>

mercenarios ultraderechistas, ante la pasividad de la Guardia Civil.			
JUNIO			
	9: Asesinato de Luis Carlos Albo (jefe local del movimiento nacional).		3: Washington: discurso de Juan Carlos ante el Congreso estadounidense, En él reafirma su deseo de asentar una verdadera democracia en España: 9: Ley por la que se autoriza la creación de asociaciones políticas. Tenerife: primer juicio de la transición por causa de torturas contra el inspector de policía José Matute Fernández.
JULIO			
	23: San Juan de Luz: desaparición de Eduardo Moreno Bergareche, «Pertur», dirigente de ETApM: la Triple A y el BVE reivindican su muerte, pero ha sido eliminado por un ajuste de cuentas interno de ETA.	18: Primera acción pública de los GRAPO, que provocan la explosión de cerca de treinta artefactos en el conjunto de España:	1: Dimisión Arias Navarro. 3: Nombramiento Suárez como presidente. 14: Reforma del Código Penal con la que se desarrolla la ley de asociaciones políticas: El PCE queda teóricamente excluido de la nueva legislación. 30: El Consejo de Ministros, presidido por el Rey, decreta una amnistía para los delitos de intencionalidad política.
AGOSTO			
			13: Almería: un guardia civil mata a Francisco Javier Verdejo Lucas, militante de la Joven Guardia Roja, mientras se encontraba haciendo una pintada en la que reivindicaba «Pan, trabajo y libertad».
SEPTIEMBRE			
			8: Fuenterrabía (Guipúzcoa): Jesús María Zabala se convierte en la segunda víctima policial de las manifestaciones pro-amnistía. Se

			<p>produce una viva reacción en el País Vasco, convocándose el día 13 y los siguientes una huelga general masiva.</p> <p>22: Dimisión del ministro de Defensa, el teniente general Fernando de Santiago, contrario a la reforma sindical. Le sustituye el general Manuel Gutiérrez Mellado.</p> <p>27: Madrid: en el transcurso de una manifestación, Carlos González Sancho cae mortalmente herido por los disparos de los GCR.</p> <p>29: Comienza el debate sobre la Ley para la Reforma Política</p>
OCTUBRE			
	4: Atentado contra el presidente de la Diputación de Guipúzcoa, Juan María de Araluce: El balance final es de cinco muertos.		<p>29: supresión de la Brigada Político-Social.</p> <p>Octubre: Debate sobre la Ley para la Reforma Política en el Consejo nacional del Movimiento.</p>
NOVIEMBRE			
			<p>18: El Pleno de las Cortes aprueba la LRP.</p> <p>28: Santesteban (Navarra): incidentes en una sala de fiestas en los que un guardia civil mata a dos adolescentes: Santiago Navas y Javier Nuin (que fallece el 17 de diciembre). Fuerte reacción popular y huelga general</p>
DICIEMBRE			
		11: GRAPO secuestra a Antonio María Oriol y Urquijo, presidente del Consejo de Estado y Consejero del Reino.	<p>4-8: Madrid: XXVII Congreso del PSOE, el primero que el partido celebra en el país desde la Guerra Civil.</p> <p>10: Madrid: conferencia de prensa clandestina de Santiago Carrillo: La policía sale en su persecución.</p> <p>15: Referéndum LRP, gana el sí.</p> <p>15: Madrid: a Ángel Almazán, joven militante de la ORT, muere en una manifestación.</p>

			<p>22: Madrid: Carrillo es detenido junto con otros siete miembros del comité ejecutivo del PCE</p> <p>23: Primera reunión entre Suarez y la Comisión de los nueve:</p> <p>30: El Consejo de ministros suprime el TOP e instituye la Audiencia Nacional. Santiago Carrillo es puesto en libertad.</p>
<p>BALANCE del año 1976:</p> <p>Número total de muertos: 54</p> <p>Número total de acciones violentas: 433</p> <p>Número de muertos, según sus actores:</p> <p style="padding-left: 100px;">ETA: 20</p> <p style="padding-left: 100px;">GRAPO: 4</p> <p style="padding-left: 100px;">Extrema derecha: 4</p> <p style="padding-left: 100px;">Fuerzas del orden: 24</p>			

FUENTE: Elaboración propia con datos extraídos de la propia investigación y de Sophie BABY: *El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018.

7.16 Tabla 16: Hitos Transición y violencia 1977

1977			
VIOLENCIA			CRONOLOGÍA CONSTITUCIONAL
Extrema derecha	ETA	EXTREMA IZQUIERDA	
ENERO			
<p>23: Asesinato de Arturo Ruiz García (estudiante).</p> <p>24: Asesinato de cinco abogados laboristas en su despacho de la calle de Atocha de Madrid.</p>	<p>11: Las Arenas (Vizcaya): asesinato de Gonzalo Santos Turrientes, exmilitante de la banda terrorista acusado de ser chivato de la policía.</p>	<p>24: GRAPO secuestra al Presidente del Consejo Supremo de Justicia Militar, General Villaescusa.</p> <p>28: GRAPO asesina a tres miembros de la policía armada.</p>	<p>5: Supresión del Tribunal de Orden Público y derogación de la Ley Antiterrorista.</p> <p>9: Juan Manuel Iglesias muere a causa de una insuficiencia cardiovascular mientras se dispersa una manifestación pro-amnistía,</p> <p>26: Jornada de protesta contra la Matanza de Atocha: medio millón de huelguistas y manifestación de más de cien mil personas en Madrid, organizada por el PCE.</p>
FEBRERO			
		<p>11: La policía, dirigida por Roberto Conesa, libera a Antonio Maria de Oriol y Urquijo y a Emilio Villaescusa, secuestrados por los GRAPO.</p>	<p>17: Legalización de siete partidos políticos, entre ellos el PSOE y el PSP.</p> <p>27: Madrid: entrevista secreta entre Suárez y Carrillo en casa de José Mario Armero.</p>
MARZO			
	<p>13: Asesinato del Guardia Civil Constantino Gómez.</p>		<p>4: Se reconoce el derecho de huelga</p> <p>12: San Sebastián: José Luis Aristizabal muere a consecuencia del impacto de una bala de goma disparada por la policía durante una manifestación pro-amnistía. Vivas reacciones populares, en el curso de las cuales fallecerá en Pamplona, víctima también de una pelota de</p>

			goma, Isidro Susperregui Aldako, militante de Acción Nacionalista Vasca. 15: Se aprueba el Decreto-ley que regula las primeras elecciones generales democráticas.
ABRIL			
			1: Restablecimiento de la libertad sindical, eliminación de la censura y supresión del movimiento nacional. 9: El Gobierno de Adolfo Suárez legaliza al PCE. 10: Prohibición del Aberri Eguna. 12: Crisis de gobierno. Dimite el ministro de Marina, Almirante Pita da Veiga, en desacuerdo con la legalización del PCE. 18: El B.O.E. publica la convocatoria de elecciones. 28: Legalización de las centrales sindicales. CCOO, UGT, USO, STV y SOC.
MAYO			
	18: Asesinato del policía Manuel Orcera 20: Secuestro de Javier Ybarra	9: Barcelona: los independentistas catalanes de EPOCA asesinan al industrial catalán José María Bultó.	7-15: País Vasco: «semana pro-amnistía». Balance: 6 muertos, de los cuales 4 son civiles fallecidos en enfrentamientos con la policía. 14: Don Juan de Borbón renuncia a sus derechos en favor de su hijo Don Juan Carlos. 20: dictan medidas de gracia que conceden la vía del exilio a los etarras condenados por delitos de sangre. 24: Inicio de la campaña electoral 31: Dimisión de Torcuato Fernández-Miranda como Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino.
JUNIO			
	2-15: Ofensiva de ETA destinada a alterar la campaña electoral mediante	4: GRAPO asesina a los Guardias Civiles Rafael Carrasco y Antonio López	15: Celebración primeras elecciones generales 19: Los parlamentarios vascos reafirman su compromiso autonómico. Más de treinta diputados y senadores vascos

	<p>una serie de artefactos explosivos. 22: Aparece el cadáver de Javier Ybarra 26: Asesinato al agente de policía Valentín Godoy</p>		<p>acuden a la Casa de Juntas de Guernica para reafirmar su compromiso autonómico y constituir, a título provisional, la Asamblea Parlamentaria de Euskadi.</p>
JULIO			
			<p>5: El nuevo Gobierno, el segundo de Adolfo Suárez, jura sus cargos ante el Rey 11: Se reúne por primera vez el Consejo de ministros del nuevo Gabinete. El Gobierno expresa el propósito de enviar a las Cortes, en el plazo más breve posible, un anteproyecto de Constitución. 13: Se ponen en marcha las nuevas Cortes. Fernando Álvarez de Miranda y Antonio Fontán elegidos para las Presidencias del Congreso y Senado. 22: El Rey inaugura las nuevas Cortes. Se define como un Monarca constitucional con funciones de integración y de arbitraje en un sistema democrático. 26: Elección ponencia constitucional encargada de elaborar el anteproyecto de Constitución. 27: Sesiones plenarias del Congreso y Senado. Todos los líderes políticos exponen sus programas parlamentarios y piden la elaboración de una Constitución democrática.</p>
AGOSTO			
			<p>1: Se constituye la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados.</p>

			22: Se reúne por primera vez la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso.
SEPTIEMBRE			
20: Barcelona: la Triple A reivindica la autoría del atentado contra la revista El Popus. Balance: 1 muerto, el conserje Juan Peñalver Sandoval.		27: GRAPO asesina al capitán de la policía armada Florentino Herguedas.	11: Millón y medio de personas se manifiestan en Barcelona, en conmemoración de la Diada, solicitando la autonomía y el autogobierno para Cataluña. 29: El Consejo de ministros aprueba un Real Decreto por el que se restablece provisionalmente la Generalitat de Catalunya. Josep Tarradellas, reconocido como presidente, regresa a Cataluña después de un exilio de 40 años.
OCTUBRE			
5: Pamplona: atentado contra la revista vasca Punto y Hora de Euskal Herria, reivindicado por la Triple A. 6: Alicante: un miembro de FN mata de una pedrada a un militante del Movimiento comunista. 7: Hernani (Guipúzcoa): La Triple A asesina al taxista y presunto	8: Guernica (Vizcaya): Asesinato del presidente de la Diputación de Vizcaya, Augusto Unceta Barrenechea, y a dos guardias civiles de su escolta.		14: Las Cortes aprueban, por unanimidad, el Proyecto de Ley de Amnistía, que incluye delitos de sangre. 23: Vuelve del exilio Josep Tarradellas. 25: El Gobierno y los partidos políticos representados en las Cortes firman el acuerdo económico de los Pactos de la Moncloa.

chivato de ETA David Salvador Bernardo.			
NOVIEMBRE			
	26: Pamplona: ETA asesina al comandante Joaquín Imaz Martínez, jefe de la Policía Armada,		17: La Ponencia concluye la primera lectura del borrador constitucional. 22: La revista Cuadernos para el Diálogo publica los 39 primeros artículos del borrador constitucional. 25: La Vanguardia publica el texto íntegro del borrador de Constitución elaborado por la Ponencia Constitucional. 26: La Asamblea de Parlamentarios vascos aprueba el proyecto preautonómico del País Vasco.
DICIEMBRE			
	16: Irún (Guipúzcoa): ETA asesina al concejal Julio Martínez Esquerro, antiguo miembro de la Guardia de Franco.		4: Málaga: muere en una manifestación en favor de la autonomía un joven comunista llamado José Manuel García Caparrós. 12: Tenerife: fallece a consecuencia de los disparos de la Guardia Civil, en el transcurso de una manifestación, el estudiante Javier Ricardo Fernández Quesada. Se producen violentas reacciones de protesta en toda la isla. 5: Toman posesión los miembros del primer Consejo Ejecutivo de la Generalitat provisional de Cataluña bajo la presidencia de Josep Tarradellas. 7: La Ponencia concluye la segunda lectura del borrador. 14: Finaliza la tercera y última lectura del borrador de Constitución. 23: La Ponencia hace entrega al presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades

			<p>Públicas del Congreso de los Diputados, Emilio Attard, el anteproyecto de Constitución.</p> <p>29: El Consejo de ministros acuerda la remisión a la Comisión de Urgencia Legislativa de las Cortes de un Real Decreto-ley por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco.</p> <p>31: Creación del CGV</p>
<p>BALANCE del año 1977</p> <p>Número total de muertos: 62</p> <p>Número total de acciones violentas: 517</p> <p>Número de muertos, según sus actores: -ETA: 15</p> <p style="padding-left: 150px;">-GRAPO:</p> <p style="padding-left: 150px;">-Extrema derecha: 11</p> <p style="padding-left: 150px;">-Fuerzas del orden: 24</p>			

FUENTE: Elaboración propia con datos extraídos de la propia investigación, de Sophie BABY: *El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018 y de la Cronología Constitucional presente en la página web del congreso de los diputados: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/cronologia/cronologia.jsp?anio=1977>

7.17 Tabla 17: Hitos Transición y violencia 1978

1978			
VIOLENCIA			CRONOLOGÍA CONSTITUCIONAL
Extrema derecha	ETA	EXTREMA IZQUIERDA	
ENERO			
			<p>5: Presentación anteproyecto</p> <p>6: El BOE publica el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero por el que se aprueba el Régimen Preautonómico para el País Vasco.</p>
FEBRERO			
		<p>24: Tenerife: muere el policía Rafael Valdenebros mientras intenta desactivar una bomba colocada por el MPAIAC: es la única víctima mortal de esta organización independentista.</p>	<p>9: La Ponencia comienza el estudio de las enmiendas al anteproyecto de Constitución.</p> <p>17: Se constituye el Consejo General Vasco. El socialista Ramón Rubial es elegido presidente.</p> <p>24: Dimite el vicepresidente del Gobierno para asuntos económicos, Enrique Fuentes Quintana, lo que provoca un reajuste ministerial en las carteras de Trabajo, Transportes, Agricultura e Industria.</p>
MARZO			
		<p>22: Madrid: los GRAPO asesinan al director general de Instituciones Penitenciarias, Jesús Haddad, como represalia por la</p>	<p>7: El diputado socialista Gregorio Peces Barba abandona la Ponencia Constitucional, al considerar el PSOE que se han incumplido las condiciones políticas que mantenían el consenso. El resto de los miembros de la Ponencia continúan sus trabajos.</p> <p>14: prisión de Carabanchel: Agustín Rueda, anarquista, fallece víctima de malos tratos</p>

		muerte de Agustín Rueda	18: El BOE publica los Reales Decretos por los que se aprueban los regímenes preautonómicos para Galicia, Aragón, País Valenciano y Canarias.
ABRIL			
			<p>7: Argel: atentado contra el líder del MPAIAC, Antonio Cubillo: La DGS era la encargada de montar la operación.</p> <p>10: Todos los miembros de la Ponencia Constitucional, incluido el socialista Peces Barba, firman el anteproyecto de Constitución.</p> <p>17: El B.O.C. publica el Informe de la Ponencia del proyecto de Constitución.</p> <p>28: El BOE publica el Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico para Andalucía.</p>
MAYO			
23: Asesinado un taxista en Irún. Batallón Vasco-Español			<p>11: La Comisión Constitucional, con la abstención de los diputados socialistas, aprueba el artículo 1º del proyecto de Constitución que establece la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado</p> <p>23: El pacto PSOE-UCD-PCE y Minoría Catalana para avanzar rápidamente en la aprobación de la Constitución provoca las críticas de Alianza Popular y PNV que se consideran marginados.</p> <p>24: Los representantes de AP se retiran de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados.</p> <p>29: Alianza Popular decide reincorporarse a los trabajos de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso.</p>
JUNIO			
	28: Asesinato periodista José María Portell en Bilbao, intermediario al que		<p>20: La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso finaliza el Dictamen sobre el proyecto de Constitución.</p> <p>28: El Consejo de ministros aprueba un nuevo decreto-ley antiterrorista.</p>

	el gobierno había encargado negociar con ETApn:.		30: El BOE publica los Reales Decretos por los que se aprueban los regímenes preautonómicos para el Archipiélago Balear, Extremadura y Castilla y León.
JULIO			
3: San Juan de Luz: el Batallón Vasco-Español atenta contra la pareja formada por Juan José Etxabe (contacto de José María Portell) y Rosario Arregui, quien fallece.	21: Madrid. Asesinato del general Juan Sánchez Ramos-Izquierdo y de su ayudante, el teniente coronel José Antonio Pérez Rodríguez: ETA inicia así su campaña contra los altos mandos del Ejército.		<p>1: Publicación en el Boletín Oficial de las Cortes del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el proyecto de Constitución.</p> <p>8: Pamplona: la policía irrumpe en la plaza de toros de la ciudad en plena celebración de los San Fermín. Los disturbios subsiguientes se prolongan por espacio de varios días en todo el País Vasco, provocando dos muertos: German Rodríguez y José Ignacio Barandiarán.</p> <p>15: El Consejo de ministros aprueba los primeros trasposos de competencias administrativas al Consejo General Vasco.</p> <p>17: Acuerdo entre el PNV y el Gobierno sobre la regulación de las autonomías en el proyecto de Constitución, con diferencias sobre la redacción concreta de algunos de los acuerdos, especialmente la disposición adicional que establecería el reconocimiento de los derechos forales históricos del pueblo vasco.</p> <p>18: Enfrentamiento en el Pleno del Congreso de los Diputados entre el secretario general de Alianza Popular, Manuel Fraga y el socialista Txiki Benegas, titular de la Consejería del Interior del Consejo General Vasco respecto de la regulación de las autonomías. Fraga rechazó el concepto de Estado como "nación de naciones" y Benegas señaló que la unidad del Estado español resulta favorecida a través de la máxima libertad y autonomía para cada uno de los pueblos de España.</p> <p>20: Ruptura de la negociación entre el Gobierno y el PNV. El Consejo General Vasco, reunido urgentemente en las Cortes, exhorta a proseguir el diálogo.</p>

			<p>21: El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Constitución. Los ocho diputados del PNV se ausentan del hemiciclo momentos antes de la votación. El Grupo Parlamentario de Alianza Popular se abstiene, al igual que los diputados Barrera y Arana, de Esquerra Republicana de Cataluña. Votan en contra los diputados Francisco Letamendía (Euskadiko Ezquerria) y Federico Silva Muñoz (Alianza Popular).</p> <p>24: El Boletín Oficial de las Cortes publica el "Texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados".</p> <p>27: El Pleno del Congreso aprueba el proyecto de Ley sobre delitos de terrorismo cometidos por grupos organizados y armados y medidas especiales.</p>
AGOSTO			
			<p>7: Se rompe el consenso sobre la Constitución en el Senado debido a las diferencias entre UCD y PSOE sobre la regulación de la enseñanza.</p> <p>Finaliza el plazo de admisión de enmiendas al proyecto de Constitución en el Senado. Se presentan 1254 enmiendas.</p> <p>18: Comienza el debate del proyecto de Constitución en la Comisión de Constitución del Senado, presidida por José Federico de Carvajal.</p>
SEPTIEMBRE			
			<p>4: El Senado será la Cámara de representación territorial, merced a una modificación introducida en el proyecto de Constitución fruto de un acuerdo entre UCD y el PSOE.</p> <p>8: Se publica el Real-Decreto por el que se establecen las normas para la celebración de consultas directas a la nación, por medio de referéndum.</p> <p>14: El proyecto de Constitución queda dictaminado por la Comisión de Constitución del Senado.</p> <p>El PNV logra la aprobación de una enmienda en la que se reconocen los derechos históricos de los territorios forales</p>

			25: El Pleno del Senado comienza los debates sobre el proyecto de Constitución.
OCTUBRE			
30: Madrid: explota un artefacto en la sede editorial de El País, matando a una persona, Andrés Fraguas: Reivindica el atentado la Triple A.	3: Bilbao. Asesinato de Francisco de Asís Liesa, segundo jefe de la Comandancia de Marina de la ciudad.		5: El Pleno del Senado aprueba el proyecto de Constitución. 10: El BOE publica los Reales Decretos-leyes por los que se aprueban los regímenes preautonómicos de Asturias y Murcia. 11: Se constituye la Comisión Mixta Congreso-Senado para elaborar un texto único sobre la Constitución para someterlo a las Cámaras. Inicia sus trabajos el día 16. 28: El BOC publica el "Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución". 31: Se celebra el Pleno del Congreso de los Diputados y el del Senado en los que se aprueban el dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución
NOVIEMBRE			
	16: Madrid. Asesinato de José Francisco Mateu Cánoves, magistrado del Supremo y antiguo juez del TOP.		4: El BOE publica cuatro Decretos, en los que se regulan diferentes aspectos para la celebración del referéndum constitucional. 6: El BOE publica el Real-Decreto por el que se somete a referéndum de la nación el proyecto de Constitución. 7: Se inicia la campaña para el referéndum constitucional. 15: El BOE publica el Real Decreto-ley sobre régimen preautonómico de la región castellano-manchega. 16: Se hace público el intento de golpe de mano de algunos militares contra el Gobierno, conocido por el nombre de "Operación Galaxia". Son detenidos el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero Molina y el capitán de la Policía Armada Ricardo Sáenz de Inestrillas.
DICIEMBRE			
21: Anglet: el BVE hace estallar un artefacto explosivo	5: San Sebastián: ETA ametralla a tres policías en un bar:	21: Madrid: los GRAPO matan a Benjamín Diez	6: Se somete a referéndum el proyecto de Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

8 BIBLIOGRAFÍA

8.1 Fuentes bibliográficas

-Abdón MATEO: *Historia del PSOE en Transición: de la renovación a la crisis, 1970-1988*, Madrid, Silex, 2017.

ÍD: “La Transición del PSOE durante los años setenta” en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (coord.): *Historia de la Transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

-Adrián MAGALDI FERNÁNDEZ: “Coalición Democrática y las elecciones de 1979: la primera refundación de la derecha española”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 43 (2021), pp. 253-277.

-Alfonso OSORIO: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980

-Álvaro SOTO: “Continuidad, reformas y sobre todo improvisación”, en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ (coord.): *Historia de la Transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

-Andrea MICCICÉ, Manuel Alejandro FERRE DAVÓ (trad.): *Euskadi socialista: el PSE-PSOE y la Transición en el País Vasco (1976-1980)*, Madrid, Pablo Iglesias, 2009.

-Andrés DE BLAS (dir.): *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997.

ÍD: “UCD, PSOE, PCE Y AP: Las posiciones programáticas” en Raúl MORODO *et.al* (coords.): *Los partidos políticos en España*, Barcelona: Labor, 1979.

ÍD: *-Escritos sobre nacionalismo*, Madrid, Biblioteca nueva, 2008.

ÍD: *-Nacionalismos y naciones en Europa*, Madrid, Alianza, 1994.

ÍD: *-Sobre el nacionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 1989.

ÍD: “Veinticinco años de Constitución y nacionalismo”, *Revista de Derecho Político*, 58-59 (2003-2004), pp. 765-775. Recuperado de internet

(<http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-2003-2004-58-59-F87F967F/pdf>)

-Ángel Luis LINARES: “El grupo Tácito en la transición a la democracia”, *Aportes*, 83, año XXVIII (3/2013), pp. 69-87.

-Antonio MORALES MOYA, Juan Pablo FUSI AIZPURUA, Andrés DE BLAS GUERRERO (coords.): *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2013.

-Antonio RIVERA (ed.): *Nunca hubo dos bandos: violencia política en el País Vasco 1975-2011*, Granada, Comares, 2020.

-Bartolomé CLAVERO: “Desde el principio”: la quiebra jurisprudencial del autogobierno constitucional”, *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, 17 (2019), 116-134.

ÍD: “El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 46-47 (julio-octubre 1985), pp.91-109.

- Bonifacio DE LA CUADRA, Soledad GALLEGO-DÍAZ: *Del consenso al desencanto*, Editorial Saltés, s.l., 1981.
- Carlos CARNICERO: *La ciudad donde nunca pasa nada. Vitoria, 3 de marzo de 1976*, Donostia-San Sebastián, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia-Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009.
- Carlos COELLO: *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca. Estudio del principio foral*, Universidad de La Rioja, 2014
- Carlos FORCADELL ÁLVAREZ, Pilar SALOMÓN CHÉLIZ, Ismael SAZ (coords.): *Discursos de España en el siglo XX*, Valencia, Universidad de Valencia, 2009.
- Carlos GARAIKOETXEA: *La transición inacabada*, Barcelona, Planeta, 2002.
- Carlos HUNEEUS: *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, Siglo XXI, 1985.
- Carlos LASARTE ALVAREZ: “Artículo 149, 1.2.^a, 6.^a, 8.^a y 9.^a Materias reservadas a la competencia del Estado”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.207-236.
- Carlos TAIBO ARIAS (coord.): *Nacionalismo español: esencias, memorias e instituciones*, Madrid, La Catarata, 2007
- Carme MOLINERO y Pere YSAS: *De la hegemonía a la autodestrucción. El Partido Comunista de España (1956-1982)*, Barcelona, Crítica, 2017
- ÍD: *La cuestión catalana. Cataluña en la Transición española*, Crítica, Barcelona, 2014.
- Carme Molinero: “Movimientos sociales y actitudes políticas en la crisis del franquismo”, *Historia contemporánea*, 8 (1992), pp.269-279.
- Carmen ELEJABEITIA, Alberto PÉREZ CALVO, *Los partidos políticos en el País Vasco*, San Sebastián, Luis Haranburu, 1997
- Charles T. POWELL: "Crisis del franquismo, reformismo y transición a la democracia", en Javier TUSELL, Feliciano MONTERO, José María MARÍN (eds): *Las derechas en la España contemporánea*, Barcelona, Anthropos, 1997, pp.247- 270.
- Concepción ELEJABEITIA, Ignacio FERNÁNDEZ: *Lucha política por el poder. Análisis realizado en Equipo de Estudio*, Madrid, Elías Querejeta, 1976.
- Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA: *La violencia en la política. Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*, Madrid, CSIC, 2002.
- Eduardo NAVARRO: *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza & Janés, 2014.
- Eliseo AJA FERNÁNDEZ: *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.
- ÍD: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985.
- Emmanuele TREGLIA: *Fuera de las catacumbas: La política del PCE y el movimiento obrero*, Madrid, Eneida, 2012;
- Enric ARGULLOL: *La vía italiana a la autonomía regional estudio de Derecho público sobre las autonomías regionales italianas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- ÍD: *Desarrollar el autogobierno*, Barcelona, Península, 2002.
- Enric FOSSAS: “El principio dispositivo en el Estado autonómico”, *Revista de Derecho Político*, 71-72 (enero-agosto 2008), pp. 151-173.
- Enrique ALVAREZ CONDE: “Artículo 144. Intervención de las Cortes en el proceso autonómico”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución*

- Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.51-70.
- Enrique ORDUÑA: *Historia del Estado Español*, Madrid, Marcial Pons Ediciones de Historia, 2015, capítulo XX.
- Eric Hobsbawm: *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 1991.
- Ernest GELLNER, Javier SOTO (trad.): *Naciones y nacionalismos*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- Ernest RENAN: *¿Qué es una nación?*, Conferencia dictada en la Soborna, París, 11 de marzo 1882, pp.1-12. Recuperado de internet (https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20140308_01.pdf)
- Ernst KANTOROWICZ: *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*, Madrid, Alianza, 1985.
- Fabián ESTAPE, Mercè AMADO: “Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España”, en Josep FONTANA y Sheelagh M. ELLWOOD (eds.): *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, 1986, pp.206-214,
- Fernando GARRIDO FALLA, (ed.). *Comentarios a la Constitución*. Tercera Edición ampliada, Madrid, Civitas., 2001.
- Fernando QUESADA CASTRO (coord.): *Plurinacionalismo y ciudadanía*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- Ferrán GALLEGO: *El mito de la Transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008.
- Francisco FERNÁNDEZ: “Disposición adicional primera. Los derechos históricos”, en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la constitución española de 1978*, Tomo XII, Edersa, Madrid, 1997, pp. 510-610.
- Francisco Javier PÉREZ ROYO: *La reforma constitucional inviable*, Madrid, Catarata, 2015.
- Francisco LETAMENDIA BELZUNCE: *Historia del nacionalismo vasco y de ETA. Tres Tomos*, Donosti, R&B ediciones, 1994.
- Francisco RUBIO LLORENTE: “El bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 9, nº27, (septiembre-diciembre 1989), pp.9-38.
- Francisco RUBIO LLORENTE: *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Francisco TOMÁS Y VALIENTE et al. Contencioso en torno a la estructura territorial del estado: Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional española. En *División de poderes e interpretación: hacia una teoría de la praxis constitucional*. Tecnos, 1987.
- Francisco TOMÁS Y VALIENTE: “Los derechos históricos de Euskadi”, *Revista Sistema*, 31, (julio 1979), pp.3-28. Recuperado de internet (<https://fundacionsistema.com/los-derechos-historicos-de-euskadi/>)
- Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA y Raúl LÓPEZ ROMO: *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012
- Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, José Francisco BRIONES APARICIO: “El franquismo ante el proceso de Burgos”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol.22 núm. 44 (2020), pp. 27-51.

- Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *Héroes, heterodoxos y traidores. Historia de Euskadiko Ezkerra (1974-1994)*, Madrid, Tecnos, 2013.
- Gregorio MONREAL: “La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes”, *Iura Vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 11 (2014), pp.239-386.
- Gustavo MUÑOZ: “Una derrota dulce: el intento de la oposición antifranquista de lograr su unidad y la ruptura democrática” *Gerónimo de Uztariz*, 23-24 (2008) pp.103-121.
- Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA: *Atado y mal atado: El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.
- J. Alberto DEL REAL ALCALÁ: “La Teoría del Estado de F. Meinecke: modelos de estado moderno según las doctrinas «Staatsnation» y «Kulturnation»”, *Revista de Estudios Políticos*, 154 (octubre-diciembre 2011), pp. 177-210.
- Jaime Ignacio DEL BURGO: *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra*, Biblioteca de Derecho Foral, 1968.
- Javier CAÑO: “Derechos Históricos en el siglo XX”, en Miguel HERRERO DE MIÑON, Ernest LLUCH (coords.): *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona, Crítica, 2001.
- Javier CORCUERA: “Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, (2003), pp. 237-270.
- ÍD: “La constitucionalización de los derechos históricos. fueros y autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11, (1984), pp.9-38.
- ÍD: “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”, *Documentación Administrativa*, 232-233, (octubre 1992-marzo 1993), pp.13-31. Recuperado de internet (<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5300/5354>)
- ÍD: *Política y derecho: la construcción de la autonomía vasca*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991.
- Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco. 1876-1904*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A, 1980,
- Javier MORENO LUZÓN (coord.): *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Pablo Iglesias, 2011.
- Javier MUÑOZ SORO: *Cuadernos para el Diálogo (1963-1976), una historia cultural del segundo franquismo*, Madrid, Marcial Pons Ediciones de Historia, 2006.
- Javier TUSELL, Álvaro SOTO (coords.): *Historia de la transición 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996.
- Javier UGARTE (ed.): *La Transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, UPV-EHU, 1998
- Joaquín VARELA SUANZES: *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007.
- Johann FICHTE: *Discursos a la nación alemana*, Madrid, Technos, 2002.

- Jon ARRIETA: “Entre monarquía compuesta y estado de las autonomías. Rasgos básicos de la experiencia histórica española en la formación de una estructura política plural”, *Ius Fugit. Revista de Estudios Histórico Jurídicos de la Corona de Aragón*, 16 (2009-2010), pp.9-72.
- Jordi AMAT: “Europeísmo, congreso por la libertad de la cultura y oposición antifranquista (1953-1966)”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 21 (2009), pp. 55-72
- Jordi AMAT: *La primavera de Múnich: Esperanza y fracaso de una transición democrática. XXVIII Premio Comillas* (Vol. 5), Barcelona, Grupo Planeta, 2016
- Jordi GARCÍA: *Dionisio Ridruejo. Materiales para una biografía*, s.l., Colección obra Fundamental Fundación Banco Santander, 2006.
- Jordi SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- Jorge de ESTEBAN *et al.* (coords): *Desarrollo político y constitución española*, Madrid, Ariel, 1973.
- José ALVAREZ JUNCO, Justo BERAMENDI GONZALEZ, Ferran REQUEJO I COLL (coords.): *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005.
- José Antonio ALONSO DE ANTONIO: “Artículo 151. Procedimiento de acceso a la autonomía plena”, en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la constitución española de 1978*, Vol.XI, Madrid, Cortes Generales, 1996, pp.357-387
- José Antonio PÉREZ: “De la dictadura a la democracia”, en VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012.
- ÍD: “Foralidad y autonomía bajo el franquismo (1937-1975)”, en Luis CASTELLS, Arturo CAJAL (eds.): *“La autonomía vasca en la España Contemporánea (1808-2008)”*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2009.
- José CAZORLA PÉREZ (coord.): *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Universidad de Granada, Departamento de Derecho Político, Granada, 1984.
- José Félix TEZANOS TORTAJADA, Ramón COTARELO GARCÍA. Andrés DE BLAS GUERRERO (coords.): *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.
- José Luis DE LA GRANJA: *El oasis vasco. El nacimiento de Euskadi en la República y la guerra civil*, Madrid, Anaya, 2007.
- José Manuel OTERO NOVAS: *El régimen constitucional español de 1978. Perspectiva de mis experiencias*, Madrid, Congreso España en el siglo XXI, octubre 1986
- ÍD: *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones*, Barcelona, Prensa Ibérica, 2015.
- José María MARAVALL: *La política de la Transición*, Madrid, Taurus, 1982.
- José María MARTIN OVIEDO: “Artículo143. La iniciativa del proceso autonómico”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.33-50.
- ÍD:“ Artículo147. Estatutos de Autonomía, su contenido y reforma”, en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo XI*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp.123-144.

- José María PORTILLO: *Entre tiros e historia: la constitución de la autonomía vasca:(1976-1979)*. Galaxia Gutenberg, 2018.
- Juan Andrés GARCÍA MARTÍN: “Pío Cabanillas ante el espejo: la prensa semanal española ante su cese y el fin de la apertura informativa”, *Estudios sobre el mensaje periodístico*, vol. 26-1, (2020), pp.113-122
- Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA: *Memorial de transiciones (1939-1978)*, Barcelona, Galaxia, 2015.
- Juan Carlos JIMÉNEZ DE ABERASTURI y Emilio LÓPEZ ADAN: *Organizaciones, sindicatos y partidos políticos ante la Transición: Euskadi 1976*, San Sebastián, Sociedad de Estudios vascos, 1989
- Juan Francisco FUENTES: *Adolfo Suárez, la historia que no se contó*, Barcelona, Planeta, 2011.
- Juan José ECHEVARRÍA: *La constitución de la foralidad. Política y sociedad en la Historia de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.
- Juan José LINZ: *El sistema de partidos en España*, Madrid, Narcea, 1979; *ÍD: Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa Calpe, 1986.
- Juan José SOLOZÁBAL: “El Estado Autonómico como Estado Nacional (adaptabilidad y rendimiento integrador de la forma política española)”, en M^a Helena DA CRUZ COELHO *et.al: Pueblos, naciones y estados en la historia: cuartas jornadas de Estudios Históricos, organizadas por el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1994, pp. 171-189.
- Juan Pablo FUSI: “Los años 60: los años de la ruptura”, en VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012.
- Julián DELGADO: “Las Fuerzas Armadas y el terrorismo en la Transición”, en Gutmaro GÓMEZ (ed.): *Conflicto y consenso en la transición española*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2009, pp.79-110.
- Justo BERAMENDI *et al.* (eds.): *La nación omnipresente: Procesos de nacionalización en la España contemporánea*, Vol.2, Granada, Comares, 2020
- Lourdes LÓPEZ NIETO: *Alianza Popular: Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976-1982)*, Madrid, CIS, 1988.
- Ludger MEES: *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco (1895-2005)*, Barcelona, Crítica, 1999.
- Luis CASTELLS ARTECHE (coord.): *Del territorio a la nación: identidades territoriales y construcción nacional*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.
- Luis CASTELLS ARTECHE, Arturo CAJAL VALERO, Fernando MOLINA APARICIO (coords.): *El País Vasco y España: identidades, nacionalismos y Estado (siglos XIX y XX)*, País Vasco, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2007.
- Luis CASTELLS, Arturo CAJAL (eds.): “*La autonomía vasca en la España Contemporánea (1808-2008)*”, Madrid, Marcial Pons Historia, 2009.
- Luis CASTELLS: “El nacimiento de Euskadi”, en VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012.

- Luis SANCHEZ AGESTA: “Artículo 2”, en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la constitución española de 1978*, Vol.1, Madrid, Cortes Generales, 1996, pp. 165-239.
- Manuel FRAGA: “IV” en “Los principios del Movimiento Nacional (Estudios sobre la Ley Fundamental de 17 mayo de 1958)”, *Revista de Estudios Políticos*, 99 (1958), pp. 5-32.
- Manuel Francisco CLAVERO: *España desde el centralismo a las autonomías*, Madrid, Planeta, 1983.
- Manuel GALLEGO: *Los abogados de Atocha. La masacre que marcó la Transición*, Madrid, Catarata, 2019,
- Manuel MONTERO: “El nacionalismo moderado durante la Transición. La conquista de la hegemonía en el País Vasco”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 36 (2014), pp. 331-351.
- Manuel MONTERO: “La transición y la autonomía vasca,” en Javier UGARTE (ed.): *La Transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, UPV-EHU, 1998, pp.93-120.
- Manuel RAMIREZ: *Partidos políticos y constitución (un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989
- Manuel TUÑÓN DE LARA: *Historia del Socialismo Español*, Primera edición. Barcelona, Conjunto Editorial, 1989
- Mariano SÁNCHEZ SOLER: *La transición sangrienta: una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*, Barcelona, Península, 2010.
- Michael BUSE: *La nueva democracia. Española: Sistema de partidos y orientación del voto (1976-1983)*, Madrid, Unión Editorial, 1984.
- Miguel A. DEL RIO MORILLAS: Los orígenes de Alianza Popular: entre el reformismo institucional y la extrema derecha neofranquista nacional-populista (1976-1979). Un estado de la cuestión>>, *Franquisme & Transició*, 3 (2015), pp.301-333.
- ÍD: “La Unión del Pueblo Español (UDPE), los orígenes de la macro-asociación azul de Alianza Popular (AP)”, en Miguel Ángel RUIZ CARNICER (ed.): *Falange, las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Zaragoza, Institución <<Fernando el Católico>>, Zaragoza, Vol.2, 2013, pp.499-514.
- Miguel HERRERO DE MIÑÓN, Ernest LLUCH (coords.): *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona, Crítica, 2001.
- Miguel HERRERO DE MIÑÓN: “El paso de la disposición adicional primera por el Congreso”, *Iura Vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 11 (2014), pp.223-238.
- Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998.
- ÍD: *El Principio Monárquico*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, 1972.
- ÍD: *Memorias de estío*, Madrid, Temas de hoy, 1993
- Miguel PEYDRO CARO: *Las escisiones del PSOE*, Barcelona, PLAZA&JANES,1980.
- Miguel RÍO MORILLAS: *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2013

- Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, María Emilia CASAS BAAMONDE (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española, Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018.
- Miren ARBAIZA (coord.): *La cuestión vasca: una mirada desde la historia*, País Vasco, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2000.
- Montse MATEO: *La idea de España a finales del s.XX: El nacionalismo español desde la transición*, Trabajo de Investigación, UNED, 2002-2003.
- Nicolás SARTORIUS y Alberto SABIO: *El final de la dictadura: la conquista de la democracia en España: noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de hoy, 2007.
- Olga GLONDYS: *La guerra fría cultural y el exilio republicano español: cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura (1953-1965)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2012.
- Óscar ALZAGA VILLAAMIL (ed.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales Editoriales de derecho reunidas, 1999.
- Pablo OÑATE: *Consenso e ideología en la Transición política española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- Pablo PÉREZ TREMP, Alejandro SÁIZ ARNAIZ (dirs.), Carmen MONTESINOS PADILLA (coord.): *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2018
- Pamela RADCLIFF: *Making democratic citizens in Spain: Civil society and the popular origins of the transition, 1960-78*, Springer, 2011.
- Partido Nacionalista Vasco: *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Bilbao, s.e., 2001.
- Paul PRESTON: "Decadencia y resurgimiento del PSOE durante el régimen franquista", en Santos JULIÁ (coord.): *El socialismo en España. Desde la fundación del PSOE hasta 1975*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1986.
- ÍD: *El triunfo de la democracia en España 1969-1982. Una obra clásica de consulta sobre la transición española a la democracia*, Barcelona, Plaza&Janés, 1986
- Pedro CRUZ VILLALÓN: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- Pere YSAS: "Democracia y Autonomía en la transición española", *Ayer*, 15 (1994), pp. 77-107. Recuperado de internet (http://www.revistaayer.com/sites/default/files/articulos/15-3-ayer15_LaTransicionalaDemocraciaenEspana_Redero.pdf)
- Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: *Lo que el rey me ha pedido*, Barcelona, Plaza & Janes, 1995.
- Rafael DEL ÁGUILA TEJERINA, Ramón COTARELO GARCÍA (coords.): *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- Rafael QUIROSA-CHEIROUZE MUÑOZ, (ed.): *Historia de la Transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.
- ÍD: *Los partidos en la Transición. Las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013.

- Raúl MORODO *et.al* (coords.) *Los partidos políticos en España*, Barcelona: Labor, 1979.
- Raymond CARR, Juan Pablo FUSI: *España de la dictadura a la democracia*, Madrid, Planeta, 1979.
- Ricardo GARCÍA: “La nación española y el nacionalismo constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 53 (mayo-agosto 1998), pp. 375-388.
- Richard GUNTHER, Giacomo SANI, Goldie SHABAD: *El sistema de partidos políticos en España: Génesis y evolución*. Madrid: Siglo XXI, 1986.
- Rogelio BAÓN: *Historia del Partido Popular: del Franquismo a la Refundación* Madrid, Ibersaf, 2001.
- Salvador SÁNCHEZ TERÁN: *De Franco a la Generalitat*, Planeta, Barcelona, 1988
- Santiago CARRILLO: *El año de la Constitución*, Barcelona, Crítica, 1978
 ÍD: *Memorias. Una vida política larga y azarosa marcada por responsabilidades importantes*, Barcelona, Planeta, 1993.
- Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES, José Luis DE LA GRANJA (Eds.): *Documentos para la historia del nacionalismo vasco*, Barcelona, Ariel, 1998.
 ÍD: *La política como pasión. El lehendakari José Antonio Aguirre (1904-1960)*, Madrid, Anaya, 2014.
- Santiago DE PABLO CONTRERAS, Ludger MEES: *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco (1895-2005)*, Barcelona, Crítica, 1999
- Santos JULIÁ (coord.): *El socialismo en España. Desde la fundación del PSOE hasta 1975*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1986.
 ÍD: *Los socialistas en la política española. 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997;
 ÍD: *Transición. Historia de una política española (1937-2917)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg. 2017.
 ÍD: “Cosas que de la Transición se cuentan”, *Ayer*, 79 (2010), pp.297-319.
- Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991.
- Silvia ALONSO-CASTRILLO. *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, Madrid, Alianza Editorial, 1996
- Sophie BABY: *El mito de la Transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*, Madrid, Akal, 2018.
- Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA: *Estado y Constitución*, Madrid, Espasa-Calpe, 1975.
- Víctor APARICIO: “La Política de Reconciliación Nacional, un nuevo modelo de nación”, en Justo BERAMENDI *et al.* (eds.): *La nación omnipresente: Procesos de nacionalización en la España contemporánea*, Vol.2, Granada, Comares, pp.257-273.
- Virginia TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y Estatutismo 1975-1979*, Tesis doctoral, Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea, 1991.
- VV. AA: *Estudios sobre la Constitución española. homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008
- VV. AA: *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, Bilbao, Euskal Irrati Telebista (EITB), 2012
- VV. AA: *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2002.
- Xabier ARZALLUZ, Javier ORTIZ (ed.): *Así fue*, Foca Ediciones y distribuciones generales S.L, s.l, 2005
- Xacobe BASTIDA FREIXEDO: “Nacionalismos y transiciones. Los polvos y los lodos”, *Gerónimo de Uztariz*, 20 (2004), pp. 161-187.

-Xacobe BASTIDA: *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998.

8.2 Fuentes hemerográficas

- ABC
- Archivo de la Transición española de la Fundación Juan March.
- Blanco y Negro
- Cuadernos para el diálogo
- Deia
- Diario16
- Egin
- El Correo del pueblo
- El Diario Vasco
- El País
- El Socialista
- Informaciones
- La Vanguardia
- Mundo Obrero
- Pueblo
- RTVE

8.3 Fuentes legislativas

- Anteproyecto de la Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 44, 5 enero 1978, Pp. 669-698. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF)
- BOE
- Comisión de Constitución, Diario de Sesiones del Senado.
- Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- Congreso de los Diputados: <<Las actas de la Ponencia Constitucional>>, *Revista de las Cortes Generales*, 2, (1984), pp.251-422, esp. pp.255. Recuperado de internet (<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>)
- Constitución Española, Trabajos parlamentarios de la Constitución Española. Recuperado de internet (https://app.congreso.es/est_consti/)
- Diarios de Sesiones de las Cortes Españolas
- Dictamen Comisión Mixta...pp.3732.
- Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 121, 1 julio 1978, Pp. 2591-2622. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_121.PDF)
- Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 157, 6 octubre 1978, Pp. 3415-3448. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_157.PDF)

- Dictamen de la Comisión Mixta, Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 170, 28 octubre 1978, Pp. 3701-3736. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_170.PDF)
- Enmiendas al anteproyecto de Constitución, Comisión de asuntos y libertades públicas, Congreso de los Diputados, 31 de enero 1978, pp.3-382. Recuperado de internet (<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>)
- Enmiendas al Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, Senado, 7 agosto 1978, pp.1-466. Recuperado de internet (<https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>)
- Enmiendas y votos particulares al dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 121, 1 julio 1978, Pp. 2623-2639. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_121.PDF)
- Estatuto de Bayona
- Estatuto de Estella
- Informe de la ponencia al anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 82, 17 abril 1978, pp. 1519-1646. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_082.PDF)
- Intervenciones y sesiones parlamentarias, Congreso de los Diputados. Recuperado de internet (<https://www.congreso.es/busqueda-de-intervenciones>)
- Ley del 21 de julio de 1876
- Ley del 25 de octubre de 1839
- Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 161, 13 octubre 1978, Pp. 3559-3577. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_161.PDF)
- Pleno del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- Pleno del Senado, Diario de Sesiones del Senado.
- Real Decretos-leyes
- Sentencias del Tribunal Constitucional:
- Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 135, 24 julio 1978, Pp. 2945-2977. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_135.PDF)
- Votos particulares al Anteproyecto de la Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 44, 5 enero 1978, Pp. 699-724. Recuperado de internet(https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF)
- Votos particulares al dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 157, 6 octubre 1978, Pp. 3449-3527. Recuperado de internet (https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_157.PDF)

8.4 Otras fuentes

-“*Los sacerdotes vascos ante el momento histórico actual*”, Carta de 339 sacerdotes vascos dirigida a los obispos de Vitoria, San Sebastián, Bilbao y Pamplona, el día 30 de

mayo de 1960. Recuperado de internet
 (<https://www.euskonews.eus/0542z/bk/339%20sacerdotes.pdf>).

-ALIANZA POPULAR: Programa electoral AP de 1977. Punto 9. Recuperado de internet (<https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1144-20090908160743.pdf>)

-CIS, *Encuesta preelectoral del País Vasco*, elecciones autonómicas, julio 2020, estudio nº3286, junio 2020, pregunta A18, pp.14. Recuperado de internet (http://datos.cis.es/pdf/Es3286mar_A.pdf).

-Consejo Federal Español del Movimiento Europeo: “Múnich 1962, explicación de un hecho histórico”, Paris, s.e., 1962, pp. Recuperado de internet (http://archivomunicipal.betanzos.net/AMB%20FONDO%20ALVAJAR%20web/Gobierno%20republicano%20Espa%C3%B1ol%20no%20exilio/Impresos%20folletos%20e%20libros/1962d_Gobierno_Republicano_Espanol_Exilio_%20Impresos_archivo_municipal_de_Betanzos_Fondo%20Alvajar.pdf)

-Consulta de resultados electorales, 15 de junio de 1977, Ministerio del interior. Recuperado de internet (Congreso: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html> Senado: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/senado.html?method=buscar&listadoFormaciones=1>)

-Declaración de la Junta Democrática de España, 29 de julio de 1974. Recuperado de internet (<https://www.filosofia.org/his/1974jde.htm>)

-Eider LANDABEREA ABAD, Frente autonómico, Enciclopedia Auñamendi, 2006. Recuperado de internet (<https://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/en/frente-autonomico/ar-63018/>)

-Elecciones Generales 1977, Programa electoral del PCE. Recuperado de internet (<https://webpte.s3.eu-west-3.amazonaws.com/Documentos/PCE/Programa+electoral+del+PCE+1977.pdf>)

-Gaizka FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: “Las elecciones del 15 de junio de 1977 en Euskadi”, 15 de junio de 2017. Recuperado de internet (<https://gaizkafernandez.com/2017/06/15/las-elecciones-del-15-de-junio-de-1977-en-euskadi/>)

-Manifiesto de la Plataforma de Convergencia Democrática, junio 1975. Recuperado de internet (<https://s3.eu-west-3.amazonaws.com/webpte/Documentos/Organismos+Unitarios/Estatales/Plataforma+de+Convergencia+Democr%C3%A1tica/Manifiesto+de+la+Plataforma+de+Convergencia+Democr%C3%A1tica.pdf>)

PCE-EPK, Acta fundacional, *hemen eta orain*. Recuperado de internet (https://www.pce-epk.org/wp-content/uploads/2016/11/Acta_Fundacional_EPK.pdf)

-Salvador CRUZ ARTACHO: *¡Libertad, Amnistía, Democracia y Autonomía! De la memoria dormida a la lucha y conquista de la Autonomía Política para Andalucía en la Transición Democrática 1939-1981*, Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática, Junta de Andalucía, 2017, pp. 61-125. Recuperado de internet (<http://maa.centrodeestudiosandaluces.es/contenido/datos/historia-del-proceso-autonomico-andaluz/documentos/DiscursoMuseo4.pdf>)