

UN MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE LA DERECHA ESPAÑOLA EN LA TRANSICIÓN: LOS “REGÍMENES ADMINISTRATIVOS ESPECIALES” PARA CATALUÑA Y EL PAÍS VASCO

DAVID SÁNCHEZ CORNEJO

UAM

A diferencia de procesos políticos similares y coetáneos que se desarrollaron en países del sur de Europa, como Portugal o Grecia, la transición a la democracia en España tras la dictadura franquista tuvo como uno de sus elementos caracterizadores más destacados el agudo debate suscitado en torno a la identidad nacional y la organización territorial del Estado, que tenía ya antecedentes en el siglo XIX y que el franquismo había intentado infructuosamente resolver a través de la imposición de un discurso nacionalista caracterizado por X. M. Núñez Seixas como “católico-tradicionalista y uniformista, retocado con algunas aportaciones fascistas”¹, incompatible no sólo con los nacionalismos periféricos catalán, vasco o gallego, sino también con cualquier discurso nacionalista español de signo liberal-democrático o izquierdista, a los que expulsó a la categoría de la “antiEspaña” por vincularse con el bando republicano derrotado en la Guerra Civil. Durante los últimos años de la dictadura se había puesto

¹ Núñez Seixas, X. M., “Nacionalismos y regionalismos ante la formación y consolidación del Estado autonómico español (1975-1995). Una interpretación”, en Tusell, J., Marín, J. M., Sepúlveda, I., Sueiro, S., Mateos, A. (eds.). *Historia de la transición y consolidación democrática en España 1975-1986*, Madrid, UNED, UAM, 1995. p. 433.

claramente de manifiesto la pervivencia de los nacionalismos periféricos, especialmente en Cataluña y el País Vasco, a la vez que surgían críticas al modelo centralista de organización territorial que incidían, sobre todo, en las disparidades socioeconómicas que generaba entre las regiones. En esta comunicación se pretende analizar la respuesta planteada a estos problemas por el sector de la derecha que, proveniente de las élites políticas de la dictadura, encabezó el proyecto político caracterizado como “pseudo-reformista” bajo el liderazgo y orientación ideológica de Manuel Fraga Iribarne, Ministro de Gobernación en el gobierno de Carlos Arias Navarro.

1.- Una cierta idea de España: el planteamiento teórico de Manuel Fraga.

Manuel Fraga expondría una visión de España y un modelo de organización territorial del Estado en su obra *Sociedad–Región–Europa*, publicada en 1973, reflejándose también en *Un objetivo nacional* y en *España en la encrucijada*, publicados, respectivamente, en 1975 y 1976, cuando intentó llevar a la práctica sus planteamientos desde el gobierno a través de los proyectados “regímenes administrativos especiales” para Cataluña y las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Fraga partía de una clara concepción de España como nación, plasmada en rotundas afirmaciones como la de “la irrevocable unidad de las tierras y de los hombres de España”² y, si bien apelaba a criterios de funcionalidad para justificar a los Estados nacionales existentes -tales como su carácter “insustituible, en determinadas funciones, como la de política exterior, la defensa, la seguridad interior”, o el haber “creado unas buenas administraciones centrales, que se deben aligerar y flexibilizar, pero no romper”, o que “son los Estados los únicos que pueden contrapesar, efectivamente, a los poderes supranacionales o interestatales”-³ frente a justificaciones de base romántica, que atribuía a los discursos nacionalistas, utilizaba también algunos elementos propios de tales discursos, aludiendo a que

² Fraga, M. *Sociedad–Región–Europa*, Madrid, Alianza, 1973, pp. 128 y 129. En términos similares, Fraga, M. *Un objetivo nacional*, Barcelona, Dirosa, 1975, p. 156.

³ Fraga, M., op. cit., 1973, pp. 107 y 108.

“en España por encima de las particularidades que nos enriquecen existe una básica unidad geográfica, histórica, étnica, espiritual, e incluso lingüística (con la única excepción del vasco)”⁴. Desde estas premisas Fraga postulaba un modelo de organización territorial en el que, aún asumiendo el hecho de que España “es a la vez una y varia”⁵ y, pese que consideraba a la historia, la cultura o la lengua como elementos a tener en cuenta para definir una región⁶, la configuración de éstas “no debe servir para plantear trasnochados «micronacionalismos»; debe dar lugar a la agrupación de zonas complementarias y a complejos importantes de planeamiento y decisión, pudiendo asumir competencias importantes y variadas”.⁷ Las ideas de descentralización o autonomía regional se justificaban en base a que:

[...] mientras la centralización excesiva empobrece a los ciudadanos y a las colectividades, convertidas en meros objetos de la administración, una descentralización inteligente libera al Estado de una serie de tareas menores, pero aplastantes por su volumen, permitiéndole atender mejor a las fundamentales, de ámbito nacional [...] La regionalización reparte la clase dirigente a lo largo y a lo ancho del territorio, facilitando su renovación; proporciona una efectiva *división de poderes* a escala territorial; y es la única fórmula que hoy funciona bien, para resolver el problema de las segundas Cámaras nacionales”⁸.

La aplicación de estos presupuestos a la realidad española exigía, en opinión de Fraga, “aceptar el principio evolutivo”, es decir, utilizar los mecanismos que permitía la legislación franquista y “otra serie de realidades, como el régimen foral de Navarra, el sistema canario de cabildos, las compilaciones forales de Derecho privado, etc.”⁹ para encauzar un proceso descentralizador “a base de paciencia, de ajustes progresivos, de gradualismo”¹⁰.

⁴ Fraga, M., op. cit., 1975, p. 156.

⁵ Fraga, M., op. cit., 1975, p. 157.

⁶ Fraga, M., op. cit., 1973, p. 98.

⁷ Fraga, M., op. cit., 1973, p. 106.

⁸ Fraga, M., op. cit., 1973, pp. 105 y 106.

⁹ Fraga, M., op. cit., 1973, p. 132.

¹⁰ Fraga, M. *España en la encrucijada*, Madrid, Ediciones Adra, 1976, p. 59.

En las tres obras citadas, Fraga postulaba un modelo de organización territorial basado en la creación de distritos de carácter comarcal y en un reforzamiento de las Diputaciones provinciales, permitiendo a éstas –en caso de que configurasen una región– asociarse bajo la fórmula de una mancomunidad. Las regiones se convertirían así “en grandes circunscripciones de la acción del Estado”, el cual estaría representado en ellas por un miembro del gobierno que “debería presidir también la Administración regional, colegiada, de un tipo semejante al de una Diputación foral; que debería elegirse con representación proporcional de zonas y sectores”. Fraga cierra este modelo propugnando que “la suma de las Diputaciones actuales, que deberían conservarse, nos daría una Asamblea perfectamente capaz de representar y deliberar, asumiendo las funciones de legislación delegada y reglamentaria, aprobación de presupuestos y cuentas, informe de los planes regionales, etc.”¹¹, a todo lo cual se añadiría la articulación de un Senado con “una fuerte influencia regional”¹². El “instrumento regional” propuesto por Fraga habría de tener, además, un “carácter general”, ya que “no puede ser una excepción, ni menos un privilegio”¹³. La preponderancia de criterios de funcionalidad socioeconómica sobre la consideración de las identidades regionales existentes y “el predominio del presente sobre el pasado” en el planteamiento descentralizador de Fraga también se ponía claramente de manifiesto en su propuesta de articulación regional para España, dando por buena “la propuesta de Iberplan, [...] con las siguientes regiones: gallega, astur-leonesa, vasco-castellana, aragonesa, catalano-balear, extremeña, centro, valenciana-murciana, andaluza y canaria”¹⁴.

La posición de Fraga quedaba así perfectamente sintetizada en una afirmación que reitera en sus obras: “En España, en definitiva no hay problemas de nacionalidades; hay sí [...] problemas regionales, que en definitiva se reducen a temas culturales y de distribución de

¹¹ Fraga, M., op. cit., 1973, pp. 142, 143, 145 y 146.

¹² Fraga, M., op. cit., 1976, p. 77.

¹³ Fraga, M., op. cit., 1973, p. 144.

¹⁴ Fraga, M., op. cit., 1973, p. 145.

recursos y competencias; es decir, de acertada regulación de las autonomías”¹⁵. Tales presupuestos servirían claramente de orientación al primer intento de reforma de la organización territorial del Estado tras la desaparición de Franco, teniendo como plasmación inmediata los “regímenes administrativos especiales” propuestos para Cataluña y las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa durante el gobierno de Arias Navarro.

2.- Un ensayo fallido: los “regímenes administrativos especiales” para las “provincias catalanas” y para Vizcaya y Guipúzcoa

Antes ya de que Manuel Fraga comenzase a exponer su visión de España y de su vertebración territorial existían síntomas evidentes de la pervivencia y reactivación de las reivindicaciones nacionalistas en distintos territorios del país, especialmente en aquellos donde los nacionalismos periféricos tenían mayor tradición y habían conseguido una institucionalización autonómica durante la Segunda República, poniendo de manifiesto el fracaso del régimen franquista en su intento de erradicarlos y de conseguir una nacionalización española eficaz.¹⁶ A ello habría que añadir el hecho de que, ante la apropiación del discurso nacionalista español por la dictadura, se había producido una deslegitimación del mismo para el conjunto de la oposición antifranquista, que optó por respaldar las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos, ligándolas al cambio democrático.¹⁷ Finalmente, se había extendido ampliamente

¹⁵ Fraga, M., op. cit., 1975, pp. 156 y 157 – Igualmente en Fraga, M., op. cit., 1976, p. 179.

¹⁶ Juan Pablo Fusi señala una serie de hitos significativos de esta evolución, como la “creación de ETA (1959), proceso y encarcelamiento del joven Pujol (1960), [...] irrupción de la Nova Cançó (1963), publicación de *Nosaltres, els valencians*, de Joan Fuster (1962) y de *Longa noite de pedra* de Celso Emilio Ferreiro (1962), [...] aparición de la Nova canción galega [...], juicio de Burgos (1970) y otros” Fusi, J.P., “el desarrollo autonómico”, en Tusell, J., Soto A. (eds.) *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, 1996, p. 444.

¹⁷ Son especialmente significativos los pronunciamientos que la Asamblea de Catalunya, impulsada por el PSUC, realizó en 1971 a favor del restablecimiento del Estatuto catalán de 1932 como “vía para llegar al pleno ejercicio del derecho de autodeterminación”, dando lugar al famoso eslogan que aunaba los conceptos de “Llibertat, amnistia y Estatut de Autonomia”. La asunción de los planteamientos de los nacionalismos periféricos por la izquierda española también se reflejaría en las referencias a las nacionalidades y regiones que integrarían el Estado español, el reconocimiento del derecho de autodeterminación para las primeras y a la autonomía para las segundas y la opción por una fórmula federal de organización territorial del Estado que, con distintos matices, se expresarían en el Manifiesto-programa aprobado por el PCE en septiembre de 1975 y en el XIII Congreso del

la opinión de que, como señalaba en 1975 el administrativista y partícipe en la elaboración del proyecto de “régimen administrativo especial“ para Vizcaya y Guipúzcoa, Tomás Ramón Fernández, -en la línea expuesta también por Manuel Fraga- “el péndulo de la historia marca hoy la hora de la descentralización”, puesto que “un determinado modo de administrar la cosa pública y de organizar la convivencia ciudadana –el centralismo- ha agotado por el momento todas sus posibles virtualidades”¹⁸. En este amplio contexto habría que enmarcar las palabras del rey Juan Carlos I en el discurso pronunciado ante las Cortes con motivo de su coronación el 22 de noviembre de 1975: “Un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición”.¹⁹

En el primer gobierno de la monarquía, presidido por Carlos Arias Navarro, destacó claramente la figura de Manuel Fraga, quien desde el ministerio de Gobernación inspiró un proyecto político de reformas parciales para alcanzar una democracia limitada e intentó institucionalizar su visión de España y de la organización territorial del Estado, como apuntaba ya la declaración programática realizada por el nuevo gobierno el 15 de diciembre de 1975, al señalar que “la unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas sus regiones y en general de las autonomías locales”, a la vez que desde el Gabinete de Orientación y Documentación (GODSA), creado por Fraga, se impulsaba la propuesta de “institucionalización de las mancomunidades regionales”.²⁰ El nuevo planteamiento gubernamental sería reiterado en el discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes por Arias Navarro el 28 de enero de 1976, señalando que “todas las regiones dispondrán de una

PSOE celebrado en octubre de 1974. Estos planteamientos se recogen en Andrés de Blas, “El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 4, 1978, pp. 155-170.

¹⁸ Fernández Rodríguez, T. R., “Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos”, en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 1975, p. 513.

¹⁹ Sánchez-Terán, S., *De Franco a la Generalitat*, Barcelona, Planeta, 1988, p. 11.

²⁰ Sánchez-Terán, S., op. cit., pp. 12 y 13.

organización institucional que les permita atender mejor sus necesidades específicas”.²¹ En ese momento, y como respuesta a diversas propuestas y reivindicaciones expresadas en los respectivos territorios, ya se había perfilado la realización de los planteamientos del gobierno impulsando la creación de un “Régimen Administrativo Especial para las cuatro provincias catalanas” y otro para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Cada uno de ellos tenía características específicas pero, aunque la fórmula prevista para las provincias vascas había comenzado a gestarse antes de la muerte de Franco y de la llegada de Fraga al gobierno, y el régimen propuesto para las provincias catalanas fue obra del gobierno Arias-Fraga, en ambos casos la influencia del político lucense y de sus consideraciones teóricas era evidente. Incidiendo en esta idea Salvador Sánchez-Terán, gobernador civil de Barcelona desde enero de 1976, considera que en ese momento Fraga abogaba por encarar el “hecho catalán” partiendo de “una comisión mixta que proponga los planteamientos esenciales de un régimen especial para Cataluña”, y rechazaba claramente la vía autonómica representada por el Estatuto catalán de 1932.²² El Ministro de Gobernación contaría para tal proyecto con el respaldo de algunos sectores de la derecha catalana, que pretendían recuperar el discurso de la Lliga Regionalista de Cambó y Prat de la Riba y, sobre todo, del entonces presidente de la Diputación de Barcelona, Juan Antonio Samaranch. Así, el 23 de diciembre de 1975 éste aprobó una moción al Gobierno en el Pleno de la Diputación barcelonesa solicitando un “régimen especial” para la provincia de Barcelona, con vistas a su aplicación para toda Cataluña, como reflejaban sus declaraciones afirmando que “hay que prever la posibilidad de la extensión de este régimen especial a las restantes provincias catalanas y asimismo la creación de una Mancomunidad regional con su organización, competencias y régimen económico propio”.²³ Samaranch buscaba así canalizar lo que el 14 de enero de 1976, con motivo de una recepción a la corporación barcelonesa por el rey Don Juan Carlos, había caracterizado como deseo “del pueblo catalán” de que “se reconozca cultural, administrativa y

²¹ Sánchez-Terán, S., op. cit., p. 21.

²² Sánchez-Terán, S., op. cit., p. 20.

políticamente la personalidad de Cataluña”,²⁴ en función de un planteamiento gradualista que tendría como resultado final el restablecimiento de la Generalitat.²⁵ Por su parte Fraga afirmó el 15 de enero en Barcelona que “una Cataluña institucionalizada es necesaria para una España democrática”, anunciando que ya estaban en estudio “determinados regímenes administrativos especiales”.²⁶ Fraga y Samaranch perfilaron así un borrador del Decreto de constitución de una “Comisión para el Estudio de un Régimen Administrativo especial para las cuatro provincias catalanas” que se aprobó en un Consejo de Ministros celebrado en Barcelona el 20 de febrero, en el contexto de la primera visita a Cataluña de Don Juan Carlos como jefe del Estado. En dicha visita el monarca realizó un gesto simbólico -que sería valorado muy positivamente- al pronunciar en catalán parte del discurso de recepción oficial en Barcelona y reiteró, en sintonía con los planteamientos del gobierno, que “por lo que al Rey respecta, [...] ninguna aspiración o ningún proyecto legítimo quedará sin atender, sea del individuo, del grupo social, de la ciudad, de la provincia o de la región”.²⁷ La preparación del “régimen administrativo especial” prosiguió con la designación de los miembros de la Comisión mediante una Orden del 2 de abril, quedando integrada por once vocales de perfil técnico y fiables políticamente, que fueron nombrados directamente por Fraga, y por otros doce que representaban a las diputaciones constituidas conforme a la legislación franquista –entre los que se encontraba Samaranch-, sin que hubiera ningún representante de la oposición. Mediante un decreto de 9 de abril se atribuyó la presidencia de la Comisión a Federico Mayor

²³ Sánchez-Terán, S., op. cit., p. 57.

²⁴ Molinero, C. e Ysas, P., “La Diputació de 1949 a 1977”, en De Riquer, B. (dir.), *Història de la Diputació de Barcelona*, vol. III, Barcelona, 1988, p. 97.

²⁵ Sánchez-Terán, S., op. cit., p. 43.

²⁶ Sánchez-Terán, S., op. cit., p. 26.

²⁷ Molinero, C., e Ysas, P., op. cit., p. 97. Este tipo de gestos encajaban también con los planteamientos teóricos de Fraga sobre la dimensión cultural o simbólica de la regionalización, circunscrita a una revisión de la historia nacional, “renunciando de una vez a presentarla como la historia de las ampliaciones de Castilla, sino como [...] la historia de las Españas, con una irrevocable vocación de unidad”, y a postular que “todos los niños españoles” recibieran “una enseñanza clara y precisa sobre las características y valores de las distintas regiones”, asumiendo “con orgullo su inmensa riqueza cultural, folklórica, y de todas sus formas de expresión”, y tuvieran “una idea, aunque sea rudimentaria, de todas las lenguas españolas, y del sistema foral navarro, y [...] así sucesivamente”. En: Fraga, M., op. cit., 1975, p. 158

Zaragoza, considerado por los impulsores del proyecto como la persona más idónea por su prestigio científico y su enraizamiento en Cataluña. La solemne constitución de la Comisión del régimen especial el 27 de abril -día de Nuestra Señora de Montserrat- en el salón de Sant Jordi del palacio de la Generalitat -entonces sede de la diputación barcelonesa- fue presidida por Manuel Fraga, y los discursos pronunciados en tal acto expresaban claramente la inspiración y los objetivos de sus trabajos. En este sentido, Juan Antonio Samaranch señaló que con el régimen administrativo especial para Cataluña se pretendía alcanzar “una descentralización amplia y generosa [que] permita una autonomía de gestión”, así como la obtención de “unas libertades locales que sean el más firme soporte de una verdadera democracia” y el logro de “un ponderado equilibrio de los distintos canales que la integran sin polarizaciones que pudieran ser origen de una nueva forma de centralismo”. Marcando claramente los límites del proyecto, Samaranch declaró: “lejos de nosotros nostalgias y exclusivismos que pudieran derivar en fórmulas disgregadoras de la unidad nacional”. En contrapartida, y pese a su ausencia en la Comisión, Samaranch, apeló veladamente a la participación de la oposición en la elaboración del proyecto mediante la aportación de “sugerencias” y “críticas”, advirtiendo que “si esta participación no se produce, el régimen especial, que es un hito de importancia decisiva en este camino hacia la descentralización y la autonomía, puede quedar falto de contenido y, en definitiva, condenado a la inoperancia”.²⁸ Por su parte Federico Mayor Zaragoza también se dirigió en su discurso a la oposición, aunque para advertir que -frente a los planteamientos expresados por esta- el proyecto de régimen especial no tenía como referente al Estatuto de 1932: “Comprendo y respeto las añoranzas que embargan a algunos. Pero el futuro de España y el de Cataluña no pueden establecerse sobre sistemas ya rebasados ampliamente”.²⁹ El discurso más contundente lo pronunció Fraga, quien, en un tono admonitorio, orientó el proyecto de régimen especial para Cataluña en el sentido de su visión global del problema regional:

²⁸ Molinero, C., e Ysas, P., op. cit. , p.98

²⁹ Molinero, C., Ysas, P., op. cit. , p. 98

[...] Hablemos claro: en los trabajos de esta comisión tenemos una ocasión seria para arreglar cuanto haya que arreglar. No la hay, en cambio, en las confusas maniobras de este o aquel grupo o en sus inciertas alianzas [...] no puede haber en España más que una soberanía, en lo interior como en lo exterior: la de la nación española; ni puede haber más que un poder político soberano: el del Estado español, del que todos formamos parte. Esto quiere decir que no hay, ni habrá, más que una política exterior; una sola organización para la defensa; un único poder judicial y un solo sistema para la seguridad interior. Como tampoco puede haber sino una sola política económica y financiera en todo aquello que entraña una dimensión nacional. Todo lo demás -competencias administrativas y peculiaridades institucionales- es susceptible de estudio, negociación y reforma.

Tras elogiar a la Mancomunidad de Prat de la Riba como “el único paso serio que se ha dado hasta hoy, si se han de medir las cosas por sus resultados”, Fraga postulaba que “debemos dejar de mirar a la Edad Media [...] y contemplar, con los ojos bien abiertos, la realidad presente. Desde ella, progresivamente, ver lo que podemos hacer para la institucionalización regional de Cataluña, dentro de un Estado español también en trance de renovación y de reforma”. La conclusión final era inequívoca: “el gobierno [...] no va a consentir que se le rompa España y sus cuarenta últimos años de historia en las manos”.³⁰

Fraga explicó su visión del Régimen Administrativo Especial para Cataluña a Sánchez–Terán en diversas ocasiones, evidenciándose la concordancia de este proyecto con sus planteamientos teóricos generales: el “hecho catalán” debía abordarse en función de los criterios de “institucionalización” y “gradualismo”, partiendo de una descentralización administrativa que supondría el reforzamiento de las diputaciones provinciales y su coordinación a nivel regional a través de un “Consejo Regional” o una “Mancomunidad”, para desembocar -una vez realizada la reforma política a nivel del Estado- en un “Estatuto de la Región” que sería diferente al Estatuto de autonomía catalán de 1932.³¹ El entonces

³⁰ Sánchez-Terán, S., op. cit. , pp. 60 y 61

³¹ Sánchez-Terán, S., op. cit. , p. 63

gobernador civil de Barcelona señala, incluso, que Fraga le hizo llegar un informe -atribuido al organismo de inteligencia, SECED- sobre política regional que incide en los planteamientos generales del político gallego: la regionalización debía revestir los caracteres de “generalidad” e “igualdad”, aún teniendo en cuenta la “pluralidad de formas regionales”; la autonomía - aprobada por las Cortes- se plasmaría en las “mancomunidades provinciales”; se buscaría “el fin de la explotación de las regiones pobres en beneficio de las ricas”; y, como conclusión, se postulaba un “Estado regional”, caracterizado como “intermedio entre Estado unitario y Estado federal”.³² En julio de 1976 el agotamiento del proyecto político de Arias Navarro había provocado su sustitución por un nuevo gobierno de Adolfo Suárez, del cual Fraga tampoco formaba parte. Sin embargo, el nuevo equipo dirigente carecía de un proyecto político coherente sobre la organización territorial del Estado, al margen de los planteamientos individuales de algunos de sus miembros, y la prioridad de Suárez era llevar a término un proceso de reforma política general que desembocase en unas elecciones democráticas. Esto determinó la continuidad de las actuaciones realizadas a partir de los planteamientos de Fraga, posponiéndose la regulación definitiva de la vertebración territorial hasta después de dichas elecciones. Continuaron así los trabajos de la Comisión del Régimen Especial para las cuatro provincias catalanas, aunque sus integrantes eran cada vez más conscientes de que el futuro de sus propuestas dependería de los resultados electorales, como reconoció explícitamente Mayor Zaragoza en un pleno de la comisión celebrado el mes de septiembre.³³ De las propuestas elaboradas en el seno de la Comisión sería la que provenía de la diputación barcelonesa presidida por Samaranch la que sirvió de base al texto definitivo, que fue presentado públicamente por Mayor Zaragoza el 20 de diciembre, en el contexto de la visita del presidente Suárez a Barcelona. La continuidad con los presupuestos de Fraga se puso nuevamente de manifiesto, tanto en los discursos oficiales como en el contenido de la propuesta de la Comisión, que fue aprobada por el Gobierno: Si Mayor Zaragoza y Samaranch

³² Sánchez-Terán, S., op. cit. , p. 122

³³ Sánchez-Terán, S., op. cit. , p. 168

concebían el Régimen Especial propuesto como un instrumento para el reconocimiento de la “personalidad” catalana y no como un privilegio, Suárez enmarcó su apoyo a las propuestas de la Comisión en una política regional plasmada en “una mayor autonomía [de las regiones] en la gestión de los intereses propios y la creación de órganos adecuados a ese fin” dentro del “marco indisoluble de la unidad de España” y desde el “convencimiento de que gran parte de los problemas comunes desbordan en su realización las áreas provinciales y postulan un tratamiento a nivel regional”, a la vez que concebía la cooficialidad lingüística entre el catalán y el castellano propuesta por la Comisión del régimen especial como la realización de “algo tan normal como que todos los españoles puedan expresarse en la lengua española que realmente hablan [...] sin perjuicio de la lengua común que España eligió libremente y sin ninguna imposición y que es de hecho su unitario medio de expresión hace ya más de cuatro siglos”.³⁴ La Comisión, por su parte, había elaborado una propuesta de actuaciones inmediatas y un proyecto de ley para institucionalizar la “región catalana” y el “régimen administrativo especial para las cuatro provincias catalanas” que encajaban claramente con el planteamiento gradualista y con el modelo de institucionalización regional propugnados por Fraga en sus obras, configurando una autonomía administrativa que culminaría en un Estatuto más próximo a la Mancomunidad de 1914 que al Estatuto de 1932. Así, las actuaciones inmediatas propuestas eran: constitución de una mancomunidad de servicios entre las cuatro diputaciones provinciales; transferencia de funciones, obras o servicios del Estado a las diputaciones provinciales o a la Mancomunidad, a partir de las previsiones de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local; redacción por la Mancomunidad del Plan Director Territorial de la Región en los términos establecidos por la Ley del Suelo, e implantación progresiva de la cooficialidad de la lengua catalana. La institucionalización regional propuesta suponía la creación de una “comisión de Acción Regional”, integrada por los presidentes y dos diputados provinciales de cada una de las diputaciones para servir de enlace entre los entes locales provinciales y la institución más importante, el Consejo General de Cataluña, que

³⁴ Sánchez-Terán, S., op. cit., pp. 219 y 222

estaría integrado por los diputados y senadores catalanes que se eligieran en las primeras elecciones democráticas y por tres representantes de cada una de las diputaciones provinciales de la región, teniendo como misión redactar el Estatuto de Cataluña que el Gobierno de la nación sometería a las Cortes. Se preveía, en tercer lugar, la creación de la Mancomunidad de Cataluña como “un órgano eminentemente prestador de servicios y coordinador de las competencias atribuidas a las diputaciones provinciales, pudiendo asumir en su caso sin mengua de la personalidad jurídica de las mismas –si así se acuerda por ellas- la totalidad de esas competencias”.³⁵ El gobierno dio un último paso antes de las elecciones de 1977 para llevar a la práctica la propuesta del régimen administrativo especial, promulgando en febrero de ese año el decreto 382/77, por el cual se creaba el Consejo General de Cataluña, cuya virtualidad quedaría determinada por el resultado electoral.³⁶

En el caso de las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, la idea de configurar un régimen administrativo especial para ellas surgió del debate en torno al régimen fiscal de los conciertos económicos, que había sido suprimido mediante un decreto emanado del bando franquista en 1937, en el que se justificaba la medida como eliminación de un privilegio de

³⁵ Sánchez-Terán, S., op. cit. , p. 218.

³⁶ Sánchez-Terán, S., op. cit. , p. 246.

estas provincias y de una fuente de fraude fiscal pero, sobre todo, como castigo por no haber secundado el levantamiento militar contra la República. Por el contrario, Álava y Navarra, - que se alinearon con el bando vencedor en la Guerra Civil- mantuvieron dicho régimen fiscal y las peculiaridades administrativas que llevaba aparejadas.

Las gestiones realizadas ante el gobierno a instancias de las diputaciones vizcaína y guipuzcoana dieron como resultado, en 1968, la promulgación de un Decreto-Ley que eliminaba el preámbulo del decreto de 1937, alusivo a la “traición” de ambas provincias como causa de la abolición de los conciertos económicos, pero manteniendo vigente la supresión de éstos en base al referido argumento de su carácter de privilegio. En este sentido Manuel Fraga -entonces Ministro de Información y Turismo- declaró: “La historia es irrepitible y el principio de unidad política administrativa y de establecimiento de una total igualdad de los españoles ante la ley, es incuestionable. El gobierno no piensa, en ningún modo, volver la vista atrás, aunque quiere dar plena satisfacción moral a estas provincias.”³⁷ No obstante, Fraga apuntó la posibilidad de que se alcanzara alguna fórmula de descentralización administrativa, lo que ayudaría a mantener vivo el debate y las reivindicaciones de las diputaciones vascas en los años siguientes. A partir de 1974, y con la intención de incorporarlo a la Ley de Régimen Local que se estaba tramitando en las Cortes, la Diputación de Vizcaya y la de Guipúzcoa –presididas, respectivamente, por Pedro de Arístegui y por Juan María Araluce- intentaron obtener la completa derogación del Decreto de 1937 y la recuperación de los conciertos económicos para ambas provincias, planteando, incluso, la cuestión al entonces príncipe Juan Carlos, que mostró su disposición a restablecer los conciertos cuando llegase a ocupar el trono. La oposición a estas reclamaciones vino, sin embargo, del gobierno de Arias Navarro y del propio Franco. Finalmente, y gracias, sobre todo, al Ministro de Gobernación, José García Hernández, que –coincidiendo con los

³⁷ Alonso Olea, E. J., “El largo camino para la recuperación del concierto económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981”, en Tusell, J., Marín, J.M., Sepúlveda, I., Sueiro, S., Mateos, A. (eds.), op. cit., p. 384.

planteamientos de Fraga- aceptaba el establecimiento de algún sistema de descentralización administrativa para estos territorios, el 7 de noviembre de 1975 se aprobó en el Consejo de Ministros un decreto por el que se creaba una Comisión para el establecimiento de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa, partiendo de la Ley de Bases de Régimen Local y sin plantear el restablecimiento de los conciertos económicos. Una orden del Ministerio de Gobernación de 3 de diciembre de 1975 establecía la composición de esta comisión -más heterogénea y numerosa que la que se crearía poco después para Cataluña-, presidida por el Consejero Permanente de Estado Luis Jordana de Pozas, e integrada inicialmente por cuarenta y dos miembros, entre representantes de las Diputaciones Provinciales, procuradores en Cortes y consejeros nacionales del Movimiento designados por las dos provincias y representantes de la Administración central y de otras instituciones de carácter local, dentro del marco político e institucional de la dictadura. Esta Comisión aún recibiría la incorporación de varios miembros más durante su período de funcionamiento y experimentaría modificaciones en su composición, quedando formalmente constituida la Comisión de Estudios del Régimen Especial de Vizcaya y Guipúzcoa, bajo la presidencia del propio Manuel Fraga, el 21 de enero de 1976. La Orden de 3 de diciembre de 1975 estableció también que las Diputaciones afectadas elaborarían en un plazo de 45 días sendos estudios preliminares que, presentados en enero de 1976 a la Comisión, serían la base de los trabajos de ésta hasta el mes de noviembre, cuando, ya bajo gobierno de Adolfo Suárez, finalizó su actividad con la presentación de un informe sobre el régimen administrativo especial propuesto. La iniciativa más ambiciosa provino de la diputación guipuzcoana, que planteó la abolición del Decreto de 1937 y una nueva configuración de los conciertos económicos inspirada en las concepciones del administrativista Tomás Ramón Fernández, quien había postulado “la inversión del planteamiento propio del sistema de conciertos, en el que [...] la descentralización ha aparecido como simple consecuencia de unas peculiaridades fiscales y al servicio de éstas”, de modo que “a partir de un *quantum* de descentralización dado, de un nivel de autonomía determinado de las Diputaciones provinciales”, que tomaría como referencia

básica las “competencias y funciones” atribuidas a la Diputación de Álava y algunas más en los ámbitos económico y urbanístico, se habrían de articular unos medios financieros propios de las Diputaciones para “asegurar una autonomía efectiva y [...] eliminar, al propio tiempo, toda sombra de privilegio, que es el mayor lastre que [...] grava hoy el sistema de conciertos económicos”. Esta propuesta, configurada como “Estatuto provincial”, era percibida por su autor como la fórmula idónea para resolver, desde un planteamiento claramente fuerista, “la vieja y polémica cuestión del «arreglo foral» pendiente desde hace un siglo” en el País Vasco.³⁸ Tal planteamiento quedaría vagamente recogido en las conclusiones del informe presentado por la Comisión del régimen especial, que postulaban la inmediata derogación del Decreto abolorio de los conciertos de 1937 y la configuración de unos “régimenes especiales” -hasta cuya articulación definitiva regiría en ambas provincias la legislación común- que no debían suponer una vuelta al régimen de conciertos, “sino que se establecía una descentralización del gasto y del ingreso por medio de la transferencia de impuestos - excepto las aduanas- dentro de una unidad fiscal del país y soberanía estatal plena en el capítulo tributario.”³⁹ Esta recomendación se llevaría a la práctica a través de un Real Decreto-Ley de 30 de octubre de 1976, que derogaba el Decreto de 1937, pero mantenía la vigencia de la legalidad común en ambas provincias hasta que se aprobaran los regímenes administrativos especiales por los cauces legales procedentes. Por lo demás, y a diferencia del proyecto catalán que, desde el principio, se planteó con vistas a una institucionalización de la región, el régimen especial propuesto para el caso vasco tomaba como referente a las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, desde una perspectiva fuerista compatible con los planteamientos de la derecha española –como reflejan las alusiones a las instituciones forales en las obras de Fraga- y que se concebía como posible alternativa al discurso

³⁸ Fernández Rodríguez, T.R., op. cit., pp. 526 y 527.

³⁹ Alonso Olea, E.J., op. cit., p.402.

nacionalista -que tomaba como referente a todo el territorio vasco-, aún cuando una conclusión adicional de la Comisión planteaba, en términos de gradualismo, que, instaurado el régimen especial se procedería “con participación de las instituciones representativas de las provincias afectadas (Álava también), a dar una forma jurídica a la totalidad de la región vascongada”.⁴⁰ El planteamiento fuerista de este proyecto de régimen administrativo especial se reflejaría especialmente en su otra concreción práctica: la restauración de las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa mediante un Real decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, así como de las Juntas Generales de Álava por Real Decreto de 2 de junio del mismo año. Esta institución tradicional del antiguo entramado foral era concebida como “órgano de participación de los pueblos guipuzcoano y vizcaíno, a través de los Municipios, en el gobierno provincial”, estando integradas por representantes de los municipios de cada provincia, y teniendo como competencias más relevantes la aprobación de los presupuestos y cuentas provinciales, conocer y censurar la gestión anual de la Diputación y su Presidente y elegirlo.⁴¹ Sin embargo su configuración obedecía a esquemas incompatibles con un sistema de representación democrática, puesto que los ayuntamientos aún no habían sido elegidos democráticamente, y se establecía que un único representante de cada municipio debía ser portavoz de todos sus habitantes, además de establecerse una proporcionalidad en la representación de los municipios que no se adecuaba a las diferencias reales de población entre ellos.⁴² Este modelo chocaba claramente con el planteamiento democratizador de la transición, lo que implicó su inviabilidad tras las primeras elecciones democráticas, coetáneas con el intento de restauración foral.

⁴⁰ Alonso Olea, E.J. op. cit., p. 401.

⁴¹ Corcuera Atienza, J., *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid, C.E.C., 1991, p. 100.

⁴² Cada municipio poseía un voto inicial, añadiéndose una corrección proporcional en función de la población, que suponía añadir un voto por cada mil habitantes en Guipúzcoa y el mismo voto por cada diez mil habitantes en Vizcaya. En el caso de Álava se añadía un voto por cada tres mil habitantes y se establecía que ningún municipio podía obtener más de un tercio de los representantes, en contradicción con el hecho de que la mayor parte de la población alavesa residía ya en el municipio de Vitoria. En: Castells Arteche, J.M., “La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 2, 1982, pp. 39 y 40.

3.- Una propuesta inviable: el fracaso de los “regímenes administrativos especiales”

El proyecto de vertebración territorial mediante la configuración de “regímenes administrativos especiales” de ámbito regional o provincial fue abandonado definitivamente tras las elecciones democráticas de junio de 1977, a la luz de los resultados obtenidos por las fuerzas políticas sustentadoras y detractoras de este proyecto en los territorios en los que inicialmente se intentó aplicar -Cataluña y las “Provincias Vascongadas”-. Sin embargo, y a pesar de que el primer gobierno de Adolfo Suárez desarrolló este planteamiento del gobierno Arias-Fraga a expensas de una solución definitiva tras la celebración de las elecciones, el sistema de vertebración territorial a través de “regímenes administrativos especiales” se insertaba claramente en el proyecto político “pseudo reformista” del gobierno anterior, adoleciendo de las limitaciones generales que provocaron su caída. En este sentido cabe destacar, sobre todo, la concordancia entre un proyecto de reforma política limitada, desde arriba, y la orientación y composición de las Comisiones que debían articular los regímenes administrativos especiales, en las que no había lugar para la oposición democrática. Este hecho suscitó desde el primer momento numerosos recelos en los territorios afectados, como muestran varios artículos de prensa críticos con la composición de las comisiones. Así, el 28 de mayo de 1976, “El Brusi” catalán advertía que “si cada etapa de reformismo ha de servir para perpetuar el protagonismo de los mismos nombres, resultaría muy difícil de convencer a la ciudadanía de la utilidad del momento” planteando, en cambio, “la necesidad de contar con nombres libres de otro compromiso que no sea el contraído con su tierra y sus hombres.”⁴³ En parecidos términos, el *Noticiero Universal* publicaba otro artículo en que se afirmaba:

[...] en la constitución de la referida comisión, especialmente por la significación política de sus miembros, se ha perdido, otra vez, una gran oportunidad [...] esta comisión habría tenido que posibilitar que los representantes de los diversos sectores y grupos políticos

⁴³ Molinero C., e Ysas, P., op. cit., p. 98.

catalanes se sentaran a una misma mesa para dialogar y trabajar en común con el fin de hacer factible un régimen jurídico-político que recoja las aspiraciones y anhelos del pueblo catalán en lo referente al tema de su autogobierno.⁴⁴

Se deslegitimaba así un proyecto que terminó asociado a una mera variante de continuismo franquista y a una visión centralista y “españolista” que también era vinculada a la dictadura por crecientes sectores sociales y políticos del momento, especialmente en Cataluña y el País Vasco. Hay que destacar el hecho de que, durante todo el proceso de gestación de los “regímenes administrativos especiales”, se incrementaron las demandas autonomistas o federalistas de la mayoría de los partidos de la oposición democrática -incluyendo no sólo a los partidos representativos de los nacionalismos periféricos sino también a los principales partidos de la izquierda española- y, en el caso vasco, cobraba auge el nacionalismo independentista y violento articulado en torno a ETA. Los planteamientos de la mayoría de las fuerzas de la oposición sobre la organización territorial del Estado seguían descansando, además, sobre una visión general de España como Estado multinacional y multirregional, abogándose en la mayoría de los casos por el reconocimiento del derecho de autodeterminación para las *nacionalidades* integrantes del *Estado español*. Todo este discurso se reflejó en el programa reivindicativo de los organismos creados por la oposición que, unificados desde octubre de 1976 en la Plataforma de Organismos Democráticos, integraban al Partido Nacionalista Vasco y a los organismos que aglutinaban a la oposición catalana - Asamblea de Catalunya y Consell de Forces Politiques de Catalunya-, lo que reforzaba las reivindicaciones de autonomía política para ambos territorios. Las importantes movilizaciones y actos reivindicativos desarrollados en Cataluña y el País Vasco en pro de la autonomía desde el comienzo de la transición indicaban ya el amplio respaldo social que su consecución suscitaba en ambas regiones, y quedó confirmado por los resultados de las elecciones democráticas de 15 de junio de 1977.

⁴⁴ Sánchez-Terán, S., op. cit., p.62.

Así, en Cataluña, la lista más votada para el Congreso de los Diputados fue la coalición entre la Federación Catalana del PSOE y el Partido Socialista de Catalunya (Congrés), seguida por los comunistas del PSUC y la coalición nacionalista Pacte Democràtic per Catalunya, partidos que propugnaban el restablecimiento del Estatuto de autonomía de 1932 y de la Generalitat en la persona de su presidente en el exilio, Josep Tarradellas. Por el contrario, el partido político auspiciado por el gobierno de Adolfo Suárez, Unión de Centro Democrático, ganaría las elecciones en el conjunto de España mientras que en Cataluña quedaría en cuarto lugar, y el partido de derecha liderado por Manuel Fraga, Alianza Popular, obtendría tan solo el 3 % de los votos en Cataluña. La lista más votada para el Senado en Cataluña fue también L'Entesa dels Catalans, que aglutinaba a socialistas, comunistas y nacionalistas de izquierda.

En el País Vasco, donde un mes antes de las elecciones se había pactado un “compromiso autonómico” entre el PNV, el PSOE, el Partido Comunista de Euskadi, la Democracia Cristiana Vasca y los grupos nacionalistas ESEI y ANV, las candidaturas más votadas para el Congreso fueron la del PNV y, a corta distancia, la del PSE-PSOE, quedando en tercer lugar la UCD y obteniendo Alianza Popular el 6 % de los votos. La candidatura más votada para el Senado en el ámbito vasco fue el Frente Autonómico, que aglutinaba al PNV, PSE-PSOE y a los nacionalistas del ESEI.

El gobierno de Adolfo Suárez asumió que estos resultados electorales ponían de manifiesto la opción mayoritaria del electorado catalán y vasco por la consecución de la autonomía política para ambos territorios frente a las propuestas de autonomía administrativa implícitas en los “regímenes administrativos especiales” auspiciadas por los partidos de la derecha, determinando así el fin de esta iniciativa descentralizadora y el comienzo de la articulación de lo que terminaría siendo el “Estado autonómico”, configurado en la Constitución de 1978 tras arduas negociaciones y compromisos entre las fuerzas políticas parlamentarias. En este sentido, el Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977 que restablecía provisionalmente la Generalitat de Catalunya abolió el Consell General de Catalunya, mientras que las Juntas Generales de las provincias vascas serían posteriormente reorganizadas conforme a las

disposiciones constitucionales y autonómicas y los conciertos económicos de Vizcaya y Guipúzcoa fueron finalmente restablecidos en 1981.