

EL PSOE Y LA LOAPA (1981-1983): LA CULMINACIÓN DEL *AGGIORNAMENTO* AL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO AUTONÓMICO

Sánchez Cornejo, David

Una de las principales peculiaridades que caracterizaron la transición a la democracia en España tras la dictadura de Franco fue que aquella no solo implicó un cambio de régimen político, sino la apertura de un intenso debate acerca de la identidad nacional y el modelo de Estado, convirtiéndose en un problema crucial para la nueva democracia -que se arrastra hasta hoy- y en un reto para la investigación de dicho período histórico.

Este trabajo se centra en el discurso elaborado por el PSOE sobre la cuestión nacional y el modelo territorial en los debates parlamentarios que suscitó la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), una iniciativa legislativa sustentada por las dos principales fuerzas políticas del país -la aún gobernante Unión de Centro Democrático y el PSOE como ascendente alternativa política- para encauzar el debate territorial tras el fallido golpe de estado de 23 de febrero de 1981. La LOAPA no llegó a entrar en vigor, pues fue anulada en aspectos sustanciales por el Tribunal Constitucional después de haber sido recurrida por diversos partidos nacionalistas y gobiernos autonómicos. Sin embargo, los debates parlamentarios que la rodearon constituyen una valiosa fuente para analizar los diversos discursos de España que competían en los momentos finales de la Transición, y su análisis ayuda a comprender tanto el sentido de las políticas desarrolladas por los posteriores gobiernos socialistas como la evolución ideológica de este partido desde el fin de la dictadura.

Partimos del marco teórico del paradigma modernista y de su concepto de nacionalismo, caracterizado como vinculado a la modernidad, «inventado» por ciertas élites e inspirado por motivos políticos¹. En este sentido concebimos el nacionalismo como *ideología y movimiento sociopolítico que sostiene que un colectivo territorial definido es una nación, y por tanto depositario de derechos políticos colectivos que lo convierten en sujeto de soberanía*².

¹ Obras de referencia serían: Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 1997; Eric Hobsbawm, y Terence Ranger, *The invention of tradition*, Cambridge University Press, 1983; Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1988; Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*, México, FCE, 1993; Miroslav Hroch, *Social Preconditions of National Revival in Europe*, Nueva York, Columbia University Press, 2000; Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France 1870-1914*, Stanford, 1973.

² Xosé M. Núñez Seixas, *Patriotas y demócratas. El discurso nacionalista español después de Franco*, Madrid, Catarata, 2010, pág. 12.

Esta definición subraya el carácter político del fenómeno y su vinculación con la soberanía nacional como principio legitimador del poder propio del mundo contemporáneo, de modo que también relativiza la clásica disociación entre nacionalismos culturales y nacionalismos políticos, puesto que los argumentos culturales se combinan en distinta medida con los políticos voluntaristas para justificar esa reivindicación en casi todos los discursos nacionalistas.

En una sucinta introducción expondremos la evolución del discurso socialista sobre la cuestión nacional en este periodo, pasando a desarrollar la descripción de los diversos elementos que configuran dicho discurso durante los debates sobre la LOAPA en el Congreso de los Diputados y el Senado, para establecer finalmente unas conclusiones interpretativas.

El PSOE y la cuestión nacional en la Transición

Todos los estudios realizados sobre la cuestión nacional en la transición española a la democracia han subrayado cómo el discurso de las fuerzas de izquierda que se habían enfrentado a la dictadura -y, particularmente, el del PSOE- experimentó una clara evolución en este ámbito a lo largo del proceso de cambio político³.

La situación de partida de dicha evolución venía marcada por la apropiación que, en términos excluyentes, el régimen franquista había hecho del nacionalismo español, aglutinando una tradición nacionalista conservadora y otra de rasgos fascistas que identificaba no solo la idea de España con Castilla y con la religión católica, sino con la propia dictadura, expulsando a la categoría de la *antiEspaña* tanto a los nacionalismos periféricos como a cualquier discurso nacionalista español de signo liberal-democrático o izquierdista, e imponiendo un modelo de Estado centralista tras suprimir los estatutos autonómicos de la Segunda República. Se generó así una deslegitimación del nacionalismo español entre la oposición al franquismo, aglutinándose en la oposición a la dictadura las fuerzas nacionalistas y regionalistas de distinto signo con los sectores democratizadores de izquierda, que asumieron la identidad entre la lucha por la democracia y la superación del centralismo y una idea plurinacional de España.

³ Andrés de Blas Guerrero «El problema nacional-regional español en los programas del PCE y del PSOE», *Revista de Estudios Políticos*, 4, Madrid, 1978, págs. 155-170; Sebastian Balfour y Alejandro Quiroga Fernández de Soto, «España: la visión de la izquierda», *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición*, Barcelona, Península, 2007; Jaime Pastor Verdú, «La izquierda de ámbito estatal. Entre el “patriotismo constitucional” español y el federalismo plurinacional», *Nacionalismo español. Esencias, memoria e instituciones*, Madrid, Catarata, 2007; Alejandro Quiroga Fernández de Soto, «Traiciones, solidaridades y pactos. La izquierda y la idea de España durante la Transición», *Culturas políticas del nacionalismo español. Del franquismo a la Transición*, Madrid, Catarata, 2009; Xosé M. Núñez Seixas, op.cit., págs. 83-125; Javier Moreno Luzón (ed.), *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2011, págs. 235-303.

En el caso del PSOE tales posicionamientos se expresaron con claridad en su XIII Congreso (1974) -celebrado aún en el exilio francés de Suresnes, y que supondría la renovación del partido liderada por los cuadros que operaban en el interior del país bajo la dirección de Felipe González-, y en el XXVII Congreso, celebrado ya en España en diciembre de 1976. En las resoluciones del Congreso de Suresnes no se utilizó el concepto de *nación española*, y ni siquiera se aludía a *España* sino al *Estado español*, mientras que en las del XXVII Congreso ya se mencionaba a *España*, pero no se la definía como nación, sino como *una realidad configurada por una pluralidad de nacionalidades y regiones que hoy integran el Estado español*. Se reconocía, además, el derecho de autodeterminación a las *nacionalidades*, que en el congreso de 1976 se hizo extensivo incluso a las *regionalidades*, si bien el PSOE abogaba, en términos ambiguos y confusos, por un modelo federal que los socialistas renovadores fueron definiendo como *Confederación republicana de nacionalidades ibéricas, República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español, o República Federal de trabajadores, integrada por todos los pueblos del Estado español, que armonizaría el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno con la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integren el Estado federativo*.

Tal discurso obedecía también a motivaciones ideológicas, ya que en la Europa occidental de los años sesenta y setenta del siglo XX los nacionalistas de las «naciones sin Estado» eran percibidos por la izquierda como nuevos sujetos revolucionarios, y el activismo antifranquista de los nacionalismos vasco y catalán en España impulsaba a intentar capitalizar el fenómeno integrando esas reivindicaciones nacionalistas en el propio discurso de la izquierda. Igualmente respondía a consideraciones tácticas planteadas por la rivalidad con otras fuerzas antifranquistas que sustentaban una retórica semejante, y por la aspiración de absorber a otros grupos socialistas que operaban en diversos ámbitos regionales con un discurso marcadamente nacionalista, especialmente en Cataluña.

Sin embargo los planteamientos del PSOE y del conjunto de la izquierda acerca de la cuestión nacional no se correspondían con las opiniones mayoritarias entre la población española al comienzo de la Transición -como mostraban diversos estudios sociológicos de la época-, y el cambio se gestó mediante negociaciones entre la oposición y los sectores reformistas del régimen, obligando a los socialistas a adaptar su discurso a la nueva coyuntura. El giro se puso claramente de manifiesto en 1978, con ocasión de los debates del proceso constituyente y, especialmente, en torno a las polémicas definiciones recogidas en el artículo 2 del texto constitucional. Los representantes parlamentarios del PSOE apoyaron entonces la introducción del término *nacionalidades* en dicho artículo, haciéndolo compatible con la existencia de la *nación española* desde la asunción de los conceptos diferenciados de *nación política* -identificada con la nación española- y *nación cultural* -aplicado a las nacionalidades

integradas en aquella-, lo que sintetizaban en una caracterización de España como *nación de naciones*. Dicha fórmula, que los socialistas recogían de las concepciones teóricas de autores como Anselmo Carretero o los austromarxistas Karl Renner y Otto Bauer, suscitó un consenso básico entre las principales fuerzas políticas del momento, pero implicaba la atribución en exclusiva de la titularidad de la soberanía a la *nación española* y el abandono de la defensa del derecho de autodeterminación para las *nacionalidades*, que los representantes del PSOE vincularon entonces al autogobierno en un contexto federal y no a una posibilidad de secesión. La defensa retórica del federalismo como modelo territorial deseable y contrapuesto al centralismo preexistente se mantuvo, y se enfatizó la equiparación de los principios de *unidad nacional, solidaridad y autonomía* de nacionalidades y regiones, pero ello no impidió que los socialistas aceptaran finalmente un modelo de «Estado autonómico» recogido en el Título VIII de la Constitución que, considerando las posibilidades de desarrollo que ofrecía, confiaban en que acabaría desembocando en un modelo federal.

Tras la aprobación de la Constitución y de los estatutos de autonomía vasco y catalán las élites políticas regionales impulsaron la creación de comunidades autónomas y la construcción de identidades diferenciadas, en un clima de lucha partidista que reemplazó al consenso del periodo constituyente. El PSOE participó en esa dinámica, especialmente en el accidentado proceso autonómico andaluz, si bien los dirigentes socialistas comenzaron a plantear desde comienzos de 1980 el cierre del mapa autonómico y la delimitación de las competencias del Estado central y las comunidades autónomas que la Constitución no habían concretado. Ello facilitó el entendimiento con el gobierno de UCD, que paralelamente impulsaba una *racionalización* del proceso autonómico consistente en regularlo a través de leyes estatales y en reconducir la tramitación de los estatutos de autonomía -excepto el vasco y el catalán ya en vigor- a la *vía lenta* prevista en el artículo 143 de la Constitución. El golpe frustrado de 23 de febrero de 1981 -en parte motivado por los temores existentes en los sectores militares más nacionalistas ante lo que percibían como tendencias centrífugas- aceleró la negociación entre ambas fuerzas políticas, cuyo resultado fueron los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981. Tales acuerdos -a los que no se sumaron los nacionalistas vascos y catalanes, ni tampoco el PCE o la derecha de Alianza Popular- seguían las directrices planteadas por una Comisión de expertos designados por el Gobierno y los socialistas y, entre otras cuestiones, previeron la elaboración de una ley que armonizara las competencias de las comunidades autónomas entre sí y en relación a las competencias estatales. Dicha ley sería la LOAPA, presentada en el otoño de 1981 para su tramitación en las Cortes con el respaldo de UCD y el PSOE. El proyecto fue rechazado de plano por los nacionalistas subestatales, que lo interpretaron como un *frenazo autonómico* y un intento de homogeneizar y degradar la autonomía política de sus comunidades a una mera descentralización administrativa. La polémica así suscitada llevaría al PSOE y al

resto de partidos a reabrir los grandes debates del proceso constituyente sobre la cuestión nacional, en unos momentos finales de la Transición marcados por el desplazamiento de la hegemonía política de la UCD a los socialistas.

El PSOE y la cuestión nacional en los debates de la LOAPA

La tramitación parlamentaria de la LOAPA se prolongó durante diez meses, hasta su aprobación por las Cortes en julio de 1982 con los votos de UCD y el PSOE. En esos debates los socialistas, distribuidos en diversos grupos parlamentarios de base territorial, utilizaron argumentos jurídicos para defender la adecuación de la ley y de su carácter orgánico y armonizador a la Constitución, pero también produjeron un discurso sobre las grandes cuestiones de fondo: la definición nacional de España y el modelo de Estado que debía articular el país⁴.

España, un país plural y un proyecto común definido por la Constitución:

Los debates que mantuvieron con los detractores de la LOAPA llevarían a los representantes socialistas a plantear la cuestión central en el discurso sobre España: su caracterización como *nación* en cuanto sujeto titular de la soberanía. Felipe González, líder del partido, proclamó entonces de manera explícita en el Congreso de los Diputados que *se sube a esta tribuna como representante del pueblo español, y que la Constitución expresa la voluntad soberana de un pueblo, del pueblo español*⁵.

Los socialistas afirmaron así su identificación con la *nación española* en los términos definidos por la Constitución de 1978:

(El régimen constitucional se basa) en una idea de España, que es la que se constituye como nación o a partir del reconocimiento del autogobierno de sus pueblos, que tienen el derecho de mantener y desarrollar su personalidad propia y diferenciada, pero (...) dentro de un proyecto común, que es el proyecto común de todos los españoles, y que es

⁴ En la primera legislatura del periodo democrático (1979-1982) coexistieron en el Congreso de los Diputados el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, el Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya y el Grupo Parlamentario Socialista Vasco, mientras que en el Senado lo hicieron el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Catalunya, Democracia i Socialisme y el Grupo Parlamentario Socialista Andaluz.

⁵ Felipe GONZÁLEZ (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 22-6-1982, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 251 [en adelante D.S.C.D.].

el proyecto común que, por ser común, fundamenta precisamente la nación española que la Constitución define.

Nosotros (...) defenderemos sin vacilaciones ese principio fundamental⁶.

Tal caracterización mostraba los dos elementos configuradores de la definición nacional de España en este discurso: su compleja asunción de la pluralidad interna del país y su fundamentación como proyecto común y no como producto de un pasado compartido.

Estos rasgos se pondrían especialmente de manifiesto con ocasión de los debates acerca de una iniciativa legislativa paralela y complementaria a la LOAPA, por la cual el gobierno de UCD pretendía regular el uso de conceptos fundamentales como *nación*, *nacional* y *nacionalidad*, así como la garantía del uso de la lengua castellana en todo el territorio nacional, la condición de miembro de una comunidad autónoma y el acatamiento a la Constitución por todos los cargos públicos⁷. El PSOE mostró reticencias hacia este proyecto -que finalmente decayó- porque, a diferencia de la LOAPA, fue presentado a tramitación parlamentaria por el Gobierno sin consultar previamente a los socialistas⁸. Estos presentaron enmiendas a una iniciativa que consideraban menos prioritaria que la LOAPA, mientras que para los representantes de UCD era fundamental establecer, entre otras cosas, que el término *nación* sólo pudiera utilizarse aplicado a la *nación española*, y el deber de todos los ciudadanos de conocer la lengua española oficial del Estado⁹.

En este debate los representantes del PSOE mostraron cierta incomodidad ante una regulación del término *nación* que lo refiriese exclusivamente a España, por cuanto implicaría una abierta confrontación con los nacionalistas subestatales en una cuestión de principio:

Yo creo que podemos entre todos encontrar fórmulas satisfactorias que definan y delimiten esos términos con riqueza de ideas y no solamente con fetichismo de palabras. (...) encontrar entre todos, porque sería un acuerdo de extraordinaria fragilidad, y no sabemos de qué consecuencias políticas, el que, al delimitar (...) esos términos aparecieran en el proyecto descansando sólo en mayorías mecánicas. Y (...) cuando dirigimos la petición de acuerdo amplio, discutido, rico doctrinalmente, no lo hacemos sólo al Gobierno o al Partido del Gobierno, sino que también nos dirigimos expresamente a las minorías nacionalistas¹⁰.

⁶ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 27-7-1982, *Diario de Sesiones del Senado.*, nº 169 [en adelante D.S.S.].

⁷ Proyecto de Ley de Armonización de las Disposiciones Normativas de las Comunidades Autónomas sobre determinadas materias, presentado ante las Cortes en marzo de 1981.

⁸ *El País*, 2-4-1981.

⁹ *El País*, 4-4-1982 y 11-4-1982.

¹⁰ Juan José LABORDA (PSOE) en el Senado, 31-3-1981, *D.S.S.*, nº 98.

Los socialistas mantuvieron también la defensa del polémico término *nacionalidad*, recogido en sus resoluciones programáticas y en la Constitución, y que seguía planteando conflictos semánticos derivados de la dificultad de diferenciarlo del término *nación*:

No hay, por nuestra parte, ningún tipo de problema a los términos «nación» y «nacionalidad», (...) porque los que hemos votado la Constitución y estamos a favor de la misma, hemos admitido estos dos términos; pero se ha hecho con tanta superficialidad que no se han contemplado algunos problemas técnicos (...), como es el que se llame al día nacional de Cataluña día nacionalitario¹¹.

Estas polémicas se zanjaban concibiendo tales términos como símbolos, que serían importantes porque *los símbolos lo son, y mucho, para todos los procesos colectivos humanos¹²*. Pero atribuir un valor puramente simbólico a esos términos conflictivos implicaba obviar su significado político como definidores del sujeto titular de la soberanía, lo que permitía también referirlos a entes territoriales superpuestos. Los socialistas sorteaban así la confrontación directa entre nacionalismos rivales, que a su juicio suscitaría la regulación de dichos términos con criterios restrictivos:

Por lo tanto, decimos claramente que en cuanto a la palabra «nacional», nosotros creemos que un uso restrictivo, como por ejemplo el caso que he dicho del día nacional de Cataluña, puede provocar muchos más problemas que resolverlos. Creemos que en Cataluña hay capacidad política suficiente, y estamos dispuestos a regularizar y normalizar al máximo estas cuestiones, sin entrar en un campo que sería de confrontación¹³.

La defensa del término *nacionalidad* en el discurso socialista también se basaba, en última instancia, en su reconocimiento constitucional y estatutario -que suponía igualmente disociarlo de la *nación* soberana-, siendo este el argumento finalmente esgrimido ante las críticas originadas por su ambigüedad semántica:

«Nacionalidad», (...) no es ningún término equívoco; es un término consagrado por la Constitución que se aplica perfectamente a Cataluña, que está en el Estatuto, y se puede aplicar a otras Comunidades Autónomas¹⁴.

Tal discurso reflejaba, además, la pluralidad identitaria existente en el seno de los propios grupos socialistas, que fue expresada abiertamente por algunos oradores. En el caso de los

¹¹ Ernest LLUCH (PSC-PSOE) en el Congreso de los Diputados, 26-3-1981, *D.S.C.D.*, nº 154.

¹² *Ibídem.*

¹³ *Ibídem.*

¹⁴ Ernest LLUCH (PSC-PSOE) en el Congreso de los Diputados, 29-9-1981, *D.S.C.D.*, nº 185.

representantes del PSC dicha diversidad permitía reivindicar una *conciencia de catalanidad (...)* inseparable de la *conciencia de españolidad*¹⁵ o autodefinirse explícitamente como *nacionalista catalán*¹⁶. Un senador del PSOE proclamaría, por su parte, que *todos somos un poco nacionalistas en el sentido de que queremos a nuestras nacionalidades, a nuestra nación de naciones*¹⁷, haciendo la única referencia en estos debates a la polémica fórmula que sustentaba el artículo 2 de la Constitución.

Pero este debate también pondría de manifiesto la persistencia de las reticencias socialistas hacia un nacionalismo español que consideraban de base historicista o religiosa, y que seguían vinculando a la dictadura:

La palabra «nación», (...) no siempre ha sido usada de acuerdo a una concepción moderna de la misma. Porque habría que recordar en muchas ocasiones que hubo representantes de un partido único que se llamaban consejeros nacionales.

*Todos, creo yo, debemos huir de aquello que (...) recogió con estilo incisivo don Manuel Azaña, (...), cuando decía que había que huir de esa visión ortodoxa y castiza del españolismo. España no debe ser definida, por supuesto, por un estamento; ni debe ser definida a partir de una concepción ideológica religiosa; ni debe ser definida siquiera a partir de una concepción moral o racial; ni siquiera debe ser definida a partir de una concepción historicista. Yo recuerdo con amargura esa deformada idea que, a través de determinados manuales históricos impuestos en nuestro bachillerato, se ha tenido de este país*¹⁸.

Y si el criterio histórico era problemático a la hora de fundamentar la nación española, tampoco un criterio lingüístico que la vinculara a la lengua castellana era asumible para los representantes del PSOE, que abogaban explícitamente por aceptar el plurilingüismo del país que había sido reprimido en el pasado:

Respecto del problema de los idiomas castellano, vasco, gallego y catalán, creo que también puede ser resuelto; no puede ser abordado, desde mi punto de vista, con mentalidad de funcionario (sino) venciendo discriminaciones (...) pasadas que han sido muy graves (y a través de) políticas educativas (como las de) Suiza o Bélgica.(...) convirtiendo a los españoles en plurilingües, (...) también en el sentido de la tolerancia

¹⁵ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 31-3-1981, D.S.S., nº 98.

¹⁶ Josep ANDREU (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, D.S.S., nº 121.

¹⁷ Víctor Manuel ARBELOA (PSOE) en el Senado, 28-7-1982, D.S.S., nº 170.

¹⁸ Juan José LABORDA (PSOE) en el Senado, 31-3-1981, D.S.S., nº 98.

*de la pluralidad de los idiomas nacionales que están recogidos en la Constitución y en los Estatutos*¹⁹.

La exclusión de los criterios nacionalistas tradicionales, ya fueran de tipo histórico, racial, religioso o lingüístico, a la hora de caracterizar y legitimar a una nación española que, pese a todo, los socialistas asumían en su discurso, fue entonces suplida por una apelación a las definiciones de un *país plural* que recogería la Constitución de 1978, a la modernización y, en definitiva, a concebir España como un proyecto de futuro:

*Este es un país con un rico pasado, pero debemos de esforzarnos en la discusión de este proyecto pensando, fundamentalmente, en lo que es hoy: un país moderno, un país plural, definido precisamente en la Constitución, y con proyección hacia el futuro. Yo creo que esa es la definición de nuestro país; está en la Constitución, y creo que es algo más que una comunidad de riesgos o de venturas*²⁰.

El modelo de Estado del PSOE: Autonomía solidaria y federalismo vs. centralismo y nacionalismo:

Si los socialistas trataban de cerrar los debates esencialistas sobre la identidad de España aferrándose a las polémicas definiciones constitucionales y caracterizándola como proyecto de futuro, durante los debates en torno a la LOAPA centrarían su discurso en exponer el modelo de Estado que postulaban.

Los oradores del PSOE partían de asumir la crucial importancia de la cuestión territorial, y reafirmaron el nexo existente entre autonomía y democracia:

*El problema de la construcción del Estado democrático de las autonomías es el principal problema histórico que afronta la democracia española*²¹.

Dicho vínculo se justificaría en que *no se puede resolver el proceso democrático español de manera satisfactoria sin dar respuesta satisfactoria a la cuestión de las nacionalidades y de las*

¹⁹ *Ibídem.*

²⁰ *Ibídem.*

²¹ Felipe GONZÁLEZ (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 29-9-1981, *D.S.C.D.*, nº 185.

regiones²², pero también desde una concepción de la autonomía como acercamiento del poder a los ciudadanos:

La autonomía, independientemente del carácter esperanzador que tenga para muchas colectividades, es un mejor funcionamiento, un más democrático funcionamiento de cualquier Estado moderno, de cualquier sociedad moderna. Es la clara respuesta a esa crisis de intranacionalidad (sic) que se padece permanentemente en cualquier Estado moderno, de acercamiento del poder de decisión al pueblo, a los ciudadanos y, por consiguiente, que va en el curso de la Historia²³.

Premisa de tal discurso seguía siendo el rechazo al modelo de Estado centralista, que habría que superar por haber provocado *gravísimos desequilibrios territoriales, una administración ineficaz y la represión de la identidad y la cultura de los pueblos de España²⁴*. Tal modelo de Estado estaría deslegitimado por su vinculación a regímenes no democráticos y sería el causante de los conflictos nacionalistas:

En las filas de los bancos socialistas hay un concepto respecto de nuestra historia y del Estado centralista de que ha sido una autoridad, en muchas ocasiones procedente de estructuras tiránicas o de democracias controladas que es, desgraciadamente, nuestra historia contemporánea, que explica que un Estado condicionado, secuestrado por minorías oligárquicas no se haya legitimado en la sociedad, y de ahí los conflictos en tantas ocasiones entre las nacionalidades y el Estado²⁵.

La alternativa socialista al *centralismo* sería el *federalismo*, adaptado ya al diseño autonómico constitucional como *una concepción política y federalizante de las autonomías²⁶*, que encarnaría *la democracia bien entendida hasta sus últimos extremos, el reparto del poder político, la estructuración del poder político de manera tal que lo acerque a los ciudadanos, y que también sería claramente dissociado del proyecto político de los nacionalismos subestatales - a los que este discurso refería en exclusiva el término nacionalismo-, pues el nacionalismo lleva implícito en sí mismo una tendencia que más que hacia la federación lleva hacia la confederación²⁷.*

²² Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, D.S.S., nº 121.

²³ Felipe GONZÁLEZ (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 29-9-1981, D.S.C.D., nº 185.

²⁴ María IZQUIERDO (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 26-3-1981, D.S.C.D., nº 154.

²⁵ Juan José LABORDA (PSOE) en el Senado, 29-7-1982, nº 171.

²⁶ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, D.S.S., nº 121.

²⁷ José María RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA (PSOE) en el Senado, 27-7-1982, nº 169.

Los representantes del PSOE incidieron en la crítica hacia los nacionalismos subestatales, contrastando los planteamientos autonómicos socialistas -encaminados a reformar el modelo territorial sin cuestionar la unidad del Estado- con los de aquellos, a los que atribuían el objetivo final de constituir nuevos Estados independientes:

Nuestra defensa de las autonomías ha tenido siempre un sentido político diferenciado de los nacionalismos particularistas burgueses, (...). Estos nacionalismos han partido de la crítica del Estado-nación y han planteado la autonomía como una reivindicación particular, sin preocuparse del concepto de una posible transformación del Estado, y, naturalmente, señores, la respuesta no puede ser una división de nuevos estados; (...). Porque se pretende por estos grupos adquirir el propio modelo que ellos están criticando.

Yo digo, en nombre de mi partido, que nosotros creemos y defenderemos un Estado unitario basado en el autogobierno de las nacionalidades y regiones²⁸.

Este discurso apoyaba también la defensa del principio de unidad del Estado en los preceptos constitucionales, invocándose reiteradamente a tal fin una de las primeras e importantes sentencias del Tribunal Constitucional en materia autonómica, que proclamaba taxativamente que *la autonomía no es soberanía*, de modo que dicha autonomía *no puede oponerse al principio de unidad²⁹*.

La asunción por parte del PSOE del modelo territorial diseñado por la Constitución -que excluía de modo terminante cualquier atribución de soberanía a las comunidades autónomas- era reafirmada expresamente por Felipe González:

Los Estatutos de Autonomía no son (...) el fruto de un pacto entre cada Comunidad y el Estado. (...) Creo que debe quedar claro que la fuente de la que las autonomías recogen su capacidad normativa, la fuente de la cual las autonomías recogen su capacidad de expresión y de poder político -no soberano, de poder político limitado, como es lógico- es la Constitución, y, por consiguiente, la voluntad soberana de todos los españoles³⁰.

Se expresaba así la concepción ideológica de fondo sobre el Estado de las Autonomías, que debía servir *para la integración de los pueblos de España, no para la desintegración³¹*. La

²⁸ Arturo LIZÓN (PSOE) en el Senado, 8-10-1981, nº 121.

²⁹ María IZQUIERDO (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 27-5-1982, D.S.C.D., nº 88; 23-6-1982, D.S.C.D., nº 252.

³⁰ Felipe GONZÁLEZ (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 22-6-1982, D.S.C.D., nº 251.

³¹ *Ibídem*.

unidad de España así caracterizada era ya, por tanto, un postulado incorporado al discurso socialista:

*¿Es que para los socialistas se pone en duda en algún momento ese concepto de la unidad de España? En ningún momento. ¿Es que ese concepto se puede hacer incompatible con un proyecto autonómico? En ningún momento. Desde el momento en que haya alguien que quiera hacerlo incompatible, estará forzando una tensión disgregadora que puede arruinar autonomías y democracia al mismo tiempo*³².

Tal postulado sería premisa ideológica básica en la defensa de la LOAPA y, especialmente, de su aspecto más controvertido para los nacionalistas periféricos: la afirmación de la prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas cuando tales normas afectasen a materias reguladas por la Constitución como competencia exclusiva del Estado. Y es que, pese a reivindicar el Título VIII de la Constitución porque *emana de un pacto (...) que le da las posibilidades de su viabilidad a largo plazo*³³, los socialistas consideraban que la ambigüedad de los preceptos constitucionales propiciaría un modelo de relación bilateral entre el Estado y las distintas comunidades autónomas, que también se habrían atribuido en sus estatutos competencias estatales. Todo ello haría necesaria una ley como la LOAPA, para asegurar *la unidad interpretativa de la Constitución*³⁴ sin reformarla ni modificar los estatutos de autonomía, y para delimitar las competencias respectivas con carácter homogéneo en todo el Estado:

Caben leyes interpretativas de la Constitución que realicen esa función de delimitación de lo que son competencias de las Comunidades Autónomas y de lo que son competencias del Estado, porque en un proceso de generalización autonómica, esa delimitación, con

³² Felipe GONZÁLEZ (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 29-9-1981, *D.S.C.D.*, nº 185.

³³ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, *D.S.S.*, nº 121. Los socialistas caracterizaron tres *concepciones ideológicas de España* que habrían pactado el diseño del modelo autonómico: en primer lugar, la *corriente de un centralismo descentralizador, tipo Silvela, o tradición liberal y conservadora, partidaria en sus mejores momentos de un proceso de descentralización regional y local del Estado, pero combinado con el reconocimiento de la autonomía política limitada exclusivamente a Cataluña y el País Vasco*; la que, en segundo lugar, definían como *corriente (...) de la reivindicación nacional moderada, vinculada al tradicionalismo e inspirada en los fueros, o tradición de los nacionalismos burgueses, (...) orientados al reconocimiento del autogobierno particular de su nacionalidad, sobre la base del pacto con el poder central, y orientados hacia el desarrollo de ese autogobierno sobre la base (...) de un proceso de negociación bilateral y permanente*; y, finalmente, la *concepción federalizante y democrática* que los socialistas afirmaban haber sostenido *a lo largo de la historia contemporánea española* (E. Lluch, *D.S.C.D.*, nº 185; J. Prats, *D.S.S.*, nº 121).

³⁴ María IZQUIERDO (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 24-3-1982, *D.S.C.D.*, nº 72. Tales argumentos fueron desarrollados por esta diputada -que era, además, secretaria de política autonómica del PSOE- en su artículo «Las autonomías no pueden ser confusión», *El País*, 8-10-1981.

*respeto estricto de las competencias atribuidas, es estrictamente necesaria, porque si no, no se puede organizar un Estado que mantenga con cada una de las Comunidades Autónomas un sistema de articulación singular y excepcional. Eso no es un Estado moderno*³⁵.

Los representantes del PSOE asumían así también la *generalización autonómica* como elemento clave en su modelo territorial *federalizante*. Dicha generalización implicaba asegurar que todos los pueblos de España pudieran llegar a los mismos techos autonómicos sin que cupiera tipo alguno de discriminación³⁶. En este sentido expresaron su rechazo al *proyecto autonómico de descentralización regionalista*³⁷ que atribuían al gobierno de UCD, al que también reprochaban una *visión dirigida por intereses partidistas más que por intereses del Estado*³⁸, acusándole de haber jugado, tras la aprobación de la Constitución, a un *autonomismo de rapiña, de chalaneo y, a veces, de chantaje*³⁹ junto a los nacionalistas vascos y catalanes. Los socialistas, por el contrario, reivindicaron su actuación en los procesos autonómicos gallego y andaluz que, al permitir a ambas comunidades acceder a una autonomía plena, evitaba que ésta quedase limitada a Cataluña y el País Vasco:

Es preciso recordar que en buena parte se debió a la coherencia del proyecto autonómico de los socialistas que se evitara la desnaturalización de la autonomía de Galicia y la administrativización del proceso autonómico general.

*La gran victoria del pueblo andaluz el 28 de febrero marcó la derrota de las pretensiones de administrativización y dejó al Gobierno sin proyecto político autonómico*⁴⁰.

La generalización autonómica fue también defendida frente a los nacionalistas subestatales apelando a la experiencia histórica de una descentralización asimétrica que, en la Segunda República, habría generado agravios comparativos entre las regiones dotadas de autonomía y el resto de regiones:

*La experiencia de la II República demostró a Cataluña (...) que cuando se tiene un Estatuto y otras zonas de España no tienen derecho al Estatuto, se origina un proceso de agravio comparativo que acaba recayendo de manera desfavorable contra Cataluña y contra el autogobierno de Cataluña*⁴¹.

³⁵ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 28-7-1982, D.S.S., nº 170.

³⁶ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, D.S.S., nº 121.

³⁷ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, D.S.S., nº 121.

³⁸ Rafael ESTRELLA (PSOE) en el Senado, 8-10-1981, D.S.S., nº 121.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, D.S.S., nº 121.

⁴¹ Ernest LLUCH (PSC-PSOE) en el Congreso de los Diputados, 1-6-1982, D.S.C.D., nº 89.

Se concluía así que *la autonomía aislada era una autonomía débil*, por lo que *no hay nada que asegure más y fortalezca los procesos autonómicos todos, la solidez de las comunidades autónomas todas, que la generalización del proceso autonómico*⁴². Los socialistas afirmaban de este modo su preferencia por el sistema autonómico generalizado que permitiría la Constitución de 1978 frente al modelo de *Estado integral* creado por la Constitución de 1931:

*Si se suele elogiar la Constitución republicana en materia de autonomías, nosotros consideramos que, en materia de autonomías, de concepción del Estado, nuestra Constitución de 1978 es más progresiva, porque en ella las autonomías no se contemplan como una excepción para algunos pueblos, sino como un derecho de todos los pueblos de España a un régimen descentralizado y de autogobierno*⁴³.

La generalización del sistema autonómico se habría encauzado a través de los pactos firmados por UCD y el PSOE en julio de 1981, los cuales habrían *quitado la incertidumbre que pesaba sobre el proceso autonómico y que (...) se convertía en un arma fundamental en manos del inmovilismo contra la propia Constitución*⁴⁴. Pero los socialistas matizaban que las *circunstancias de interés general (...) que engendran la necesidad de un gran pacto autonómico de Estado* serían *claramente anteriores al 23 de febrero*, aunque el golpe fallido *precipitó su materialización*⁴⁵.

Finalmente se propugnaba la *consolidación de las Autonomías en forma solidaria, a través de la LOAPA*, también como *respuesta clara y decidida a los intentos involucionistas*⁴⁶. La idea de solidaridad era así un referente central en el discurso socialista:

Desde el punto de vista del Partido Socialista (...) la solidaridad es un factor indispensable para la construcción del Estado de las Autonomías.

*Si la autonomía puede permitir en alguna ocasión un lujo de insolidaridad, lo hará fundamentalmente a costa de un riesgo de disgregación del Estado, de pérdida del proyecto autonómico y probablemente de pérdida de la democracia misma*⁴⁷.

⁴² María IZQUIERDO (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 24-3-1982, *D.S.C.D.*, nº 72.

⁴³ María IZQUIERDO (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 27-5-1982, *D.S.C.D.*, nº 88.

⁴⁴ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 27-7-1982, *D.S.S.*, nº 169.

⁴⁵ Joan PRATS (PSC-PSOE) en el Senado, 8-10-1981, *D.S.S.*, nº 121.

⁴⁶ Enrique MÚGICA (PSE-PSOE) en el Congreso de los Diputados, 26-5-1982, *D.S.C.D.*, nº 86.

⁴⁷ Felipe GONZÁLEZ (PSOE) en el Congreso de los Diputados, 29-9-1981, *D.S.C.D.*, nº 185. La importancia del principio de solidaridad en el discurso socialista también se afirmaba en «Solidaridad es la palabra», *El Socialista*, 263, 23-6-1982, págs. 22 y 24.

Dicho principio de solidaridad se expresaría en la LOAPA, traducido en que *el Estado representativo de la nación va a seguir conservando en sus manos los suficientes instrumentos para ordenar toda la sociedad española en beneficio de los intereses de la mayoría, salvaguardando así la igualdad entre todos los ciudadanos, (...) y la igualdad entre todos los territorios de España*⁴⁸. La atribución al Estado de competencias para lograr esos objetivos se relacionaba por los socialistas con su aspiración a *transformar la sociedad española*, caracterizada por *la falta de una igualdad real de oportunidades entre todos los pueblos de España (...) achacable a las clases dirigentes*, que serían responsables de que *unos territorios ocupen una situación de subdesarrollo, absolutamente dependiente, en beneficio de otros que gozaban de todos o de gran parte de los privilegios derivados de la industrialización*⁴⁹. La LOAPA supondría, en definitiva, que *se va a poder seguir expresando el derecho a la diferencia, a la peculiaridad de cada quien, pero partiendo de la igualdad entre todos los pueblos de España*⁵⁰.

Este discurso en apoyo de la LOAPA, mantenido por la dirección socialista, no evitó debates internos como el suscitado cuando la dirección del PSC propuso diversas enmiendas al texto de la ley y sus representantes en las Cortes se negaron a presentarlas⁵¹. El PSOE, en todo caso, acordó con el gobierno de UCD posponer la entrada en vigor de la LOAPA a la celebración de las elecciones de octubre de 1982, y a una sentencia del Tribunal Constitucional que llegaría en 1983 -ya con los socialistas en el poder- y que, parcialmente al menos, frustró ese objetivo⁵².

Conclusiones

La llegada al poder del PSOE en 1982 fue descrita por el diario estadounidense *New York Times* como el triunfo de unos *jóvenes nacionalistas españoles*. El análisis del discurso sobre la cuestión nacional que elaboraron los parlamentarios socialistas con ocasión de los debates sobre la LOAPA ha permitido constatar la verosimilitud de dicha aseveración, y muestra la evolución de sus planteamientos desde el comienzo de la Transición. Se ha puesto así de manifiesto cómo, en vísperas de su acceso al Gobierno, los socialistas asumían ya explícitamente el concepto de *nación española* soberana y el principio de la *unidad de España* consagrados en la Constitución de 1978. En relación al modelo de Estado seguían proclamando su federalismo teórico, pero lo reconducían al modelo constitucional de Estado de las Autonomías, rechazando expresamente cualquier posibilidad de reparto de la soberanía, y se decantaban abiertamente por una

⁴⁸ José María RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA (PSOE) en el Senado, 27-7-1982, D.S.S., nº 169.

⁴⁹ *Ibídem*.

⁵⁰ *Ibídem*.

⁵¹ *El País*, 24-12-1981.

⁵² La parte de la LOAPA que el Tribunal Constitucional no anuló se convertiría en Ley del Proceso Autonómico.

descentralización simétrica para todo el país, que debía preservar un núcleo de competencias del Estado central imprescindibles para asegurar la solidaridad y la igualdad entre territorios y ciudadanos. Dos elementos de este discurso, la opción por un modelo de descentralización territorial homogéneo y la fundamentación de la nación española como proyecto común de modernización lo remiten claramente a los planteamientos regeneracionistas de José Ortega y Gasset, aun cuando en ningún momento de los debates los oradores socialistas citasen al filósofo madrileño. Pero el análisis de este discurso también ha puesto de manifiesto sus limitaciones y contradicciones. Así, en primer lugar, los socialistas reafirmaron una concepción de España como *nación* soberana compuesta de *nacionalidades* con significado puramente simbólico y desprovisto de contenido político, una fórmula que no es solo teóricamente endeble sino que no ha conseguido resolver el conflicto entre nacionalismo español y nacionalismos subestatales. Pero, sobre todo, los socialistas no fueron capaces de encontrar renovados criterios para legitimar y fundamentar la nación española que fueran más allá de las definiciones constitucionales y de las genéricas apelaciones a la modernización, lo que colocaba a este discurso nacionalista en posición de desventaja frente a unos nacionalismos subestatales capaces de recurrir a un amplio elenco de elementos simbólicos y criterios definitivos etnoculturales. Todo ello reflejaba, además, la propia pluralidad interna de los socialistas españoles a la hora de posicionarse ante la cuestión nacional en función de su diversa adscripción territorial. No obstante tales limitaciones, este discurso inspiraría toda la obra reformadora de los gobiernos de Felipe González, y no sería globalmente reemplazado hasta la renovación generacional encarnada por José Luis Rodríguez Zapatero en el nuevo siglo.