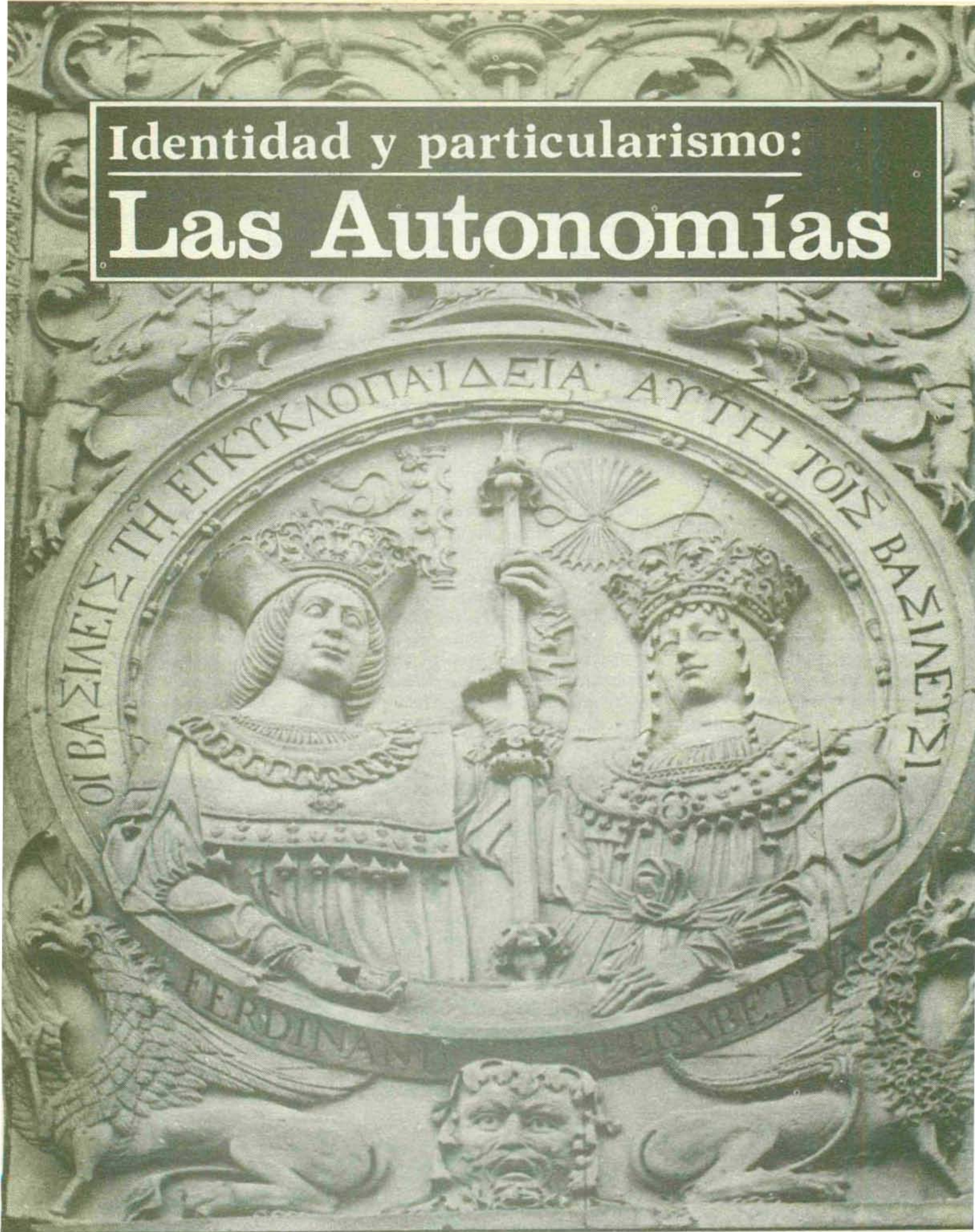


Identidad y particularismo:

# Las Autonomías



Los Reyes Católicos, representados en este medallón de la fachada de la Universidad de Salamanca.

**Antonio Tovar**

**S**E suele decir que la España de Fernando e Isabel fue uno de los primeros estados modernos, y efectivamente, como Portugal, la Corona española dispuso, con sus conquistas, aventuras y concentración de poder, de recursos superiores a los de otros estados. Carlos V por esa razón sacaba sus recursos más de los reinos de España que del anticuado Sacro Imperio Alemán, y, sin duda, por eso vinculó, al retirarse, su herencia de Borgoña a España, y no al Imperio.

## I. EL PASADO

Sin embargo aquella temprana concentración de poderes no supuso en España una centralización. El rey se titulaba de Castilla, de León, de Aragón, de Navarra, así, pasando por rey de Nápoles o duque de Borgoña, hasta las islas de la mar Oceana. Los estados que reconocían un mismo soberano tenían sus leyes y cortes propias, sus fueros y costumbres, y por supuesto sus lenguas. La administración era complicada y particularista, y así se mantuvo bajo los Austrias.

Mientras tanto un modelo más centralizado y unitario se había desarrollado en Francia. Allí el monarca se llamaba rey de Francia, y desde el siglo XVI la lengua francesa se convirtió en la única admitida en la administración. Esto explica la desaparición de lengua tan antigua y prestigiosa como la



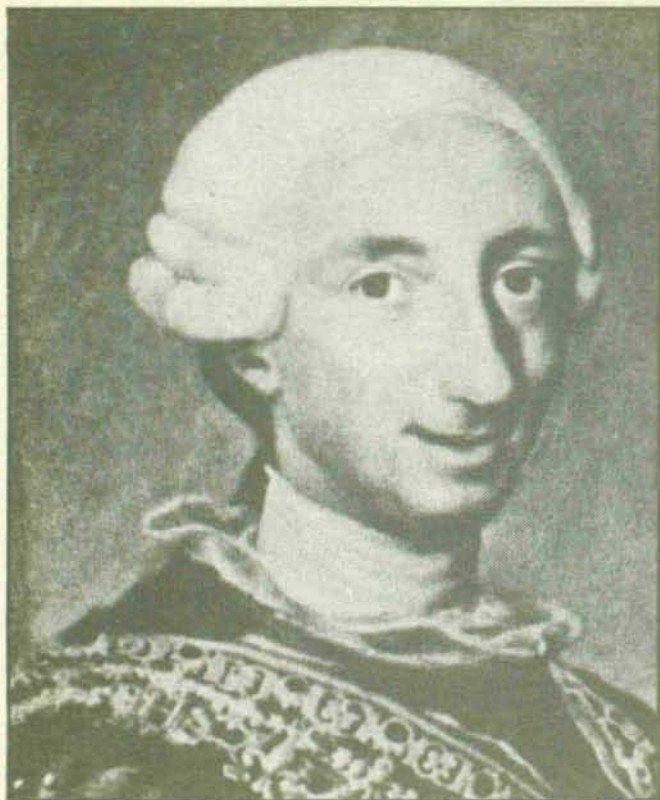
Don Gaspar de Guzmán, conde de Olivares y duque de Sanlúcar la Mayor. Ministro Universal y valido de Felipe IV. (Roma, 1587-Toro, 1645). («El Conde-Duque de Olivares», detalle del cuadro de Velázquez. Madrid, Museo del Prado).

provenzal. Resueltas las luchas religiosas del siglo XVI, Francia impuso su superioridad y en la España del siglo XVII ya empieza a parecerle deseable a un político como el Conde Duque de Olivares una organización centralizada a la francesa.

No ya el espejo de los éxitos de Francia en la política internacional, sino la llegada del nieto de Luis XIV a Madrid como heredero del último de los Austrias decidió un creciente centralismo en España. La desgracia de la guerra de Sucesión, en la que la antigua Corona de Aragón luchó contra Felipe V, suprimió la tradicional posición de Aragón (ya reducida en sus fueros por Felipe II), de Cataluña y de Valencia. Los Borbones se titularon reyes de España y el escudo se redujo a las



Vista de Sevilla. Grabado de «Civitates Orbis Terrarum», de Braun. Sevilla era en el siglo XVII uno de los puertos más importantes del mundo.



Carlos III Rey de España, (nació en Madrid en 1716, falleciendo en la capital de España en 1788). Duque de Parma y Plasencia de 1731 a 1735. Rey de Nápoles, como Carlos VII, de 1734 a 1759. A la muerte de su hermano, Fernando VI, ascendió al trono de España en 1759 y hasta su muerte. Expulsó a la Compañía de Jesús de los dominios de la Corona de España en 1767. (Cuadro de Mengs).

armas de Castilla y León. La evolución general del siglo XVIII fue acentuando el centralismo, y el siglo XIX se inicia con maniobras

de Godoy para reducir los fueros de las provincias vascongadas. La **Apología** de Astarloa contra los académicos de la Historia se opone al parecer a planes políticos que la guerra napoleónica interrumpió. Es posible que la transformación de los vascos progresistas (Peñaflorida, el ministro Urquijo) en los vascos carlistas se explique con un símbolo como Erro, discípulo y testamentario de Astarloa y luego ministro de Carlos V en Oñate.

La historia de España en la Edad moderna se resume, pues, en el mantenimiento de una cierta pluralidad aún medieval bajo los Austrias, y una centralización creciente bajo la dinastía de Borbón. Hay que decir que esta centralización moderna, que suprimía la separación de los antiguos reinos, no careció de aspectos positivos para regiones antes excluidas de América o privadas del comercio directo con ultramar. La reorganización de España y sus dominios por Carlos III rompió el monopolio de Sevilla y Cádiz que provenía del antiguo sistema de las flotas, y el desarrollo comercial e industrial de Cataluña y de las Provincias Vascongadas comenzó precisamente entonces.

La reorganización de España en el siglo XIX, después de la independencia de América, se hizo bajo la influencia francesa. La «República una e indivisible» de los jacobinos respondía a una concepción muy arraigada



Cádiz a mediados del siglo XIX. (Grabado de la época).

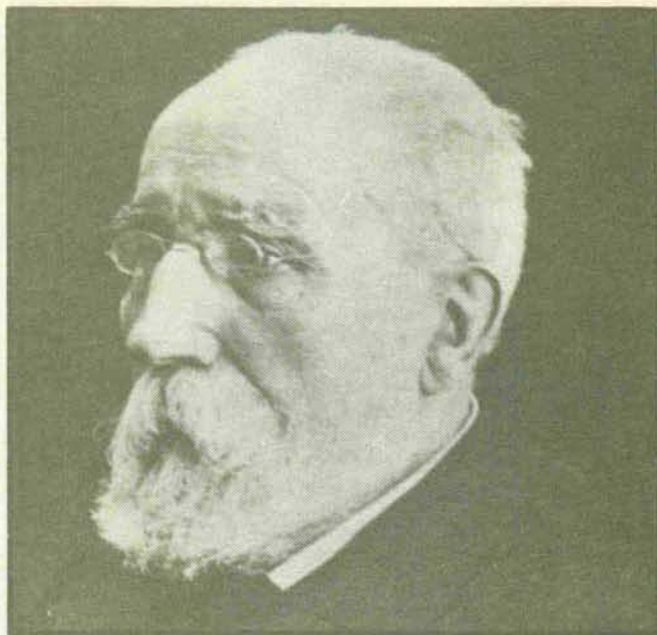
en Francia, y el poder omnímodo de París en lo político y administrativo se consolidó a través de la complicada historia constitucional francesa hasta la actualidad.

Las leyes y reglamentos de los gobiernos españoles llevaron la marca del centralismo a partir de la constitución de 1812, y salvo el episodio de los federales, con Pi y Margall, como grupo más bien de izquierda revolucionaria, con implicaciones a veces sociales anarquistas, la política no exigió otra cosa hasta casi terminar el siglo XIX con la formación de grupos autonomistas importantes en Cataluña y en Vascongadas. El federalismo de Pi y Margall había sido más bien abstracto, y una prueba patética es la del viejo luchador, invitado a presidir los **Jochs florals** en Barcelona, y que no puede hablar en su catalán nativo porque se le ha olvidado.

## II. LAS NACIONALIDADES

Cataluña y Vascongadas se señalan desde los últimos lustros del siglo XIX como las regiones en que se dibujan un ideal autonómico, ideal que adquiere a veces formas extremas de separatismo. A la afirmación de estos ideales contribuyen causas económicas, ya que el desarrollo de estas regiones es, como todos saben, anterior al del resto de España. Formas de organización capitalista y desarrollo de un proletariado urbano se acusan ya en Barcelona en los mediados del siglo XIX, y tras la última guerra carlista, la Restauración significó en Vizcaya la modernización de la explotación del hierro, con importantes inversiones extranjeras. La supresión de los fueros vascos fue sentida en los pueblos y por los antiguos carlistas, pero menos entre la burguesía de las capitales, interesada en el progreso material. Sin embargo, en Vascongadas, como en Cataluña, la conciencia de una identidad regional, y aun nacional, se fue extendiendo y afirmando de modo incontenible, de modo que la política de contención ejercida por el centralismo resultaba a menudo contraproducente. Políticos socialmente conservadores, como Cambó o Prat de la Riba, arrancaban concesiones importantes a los gobiernos de Madrid, y la Mancomunitat de las Diputaciones catalanas, basada en posibilidades abiertas por las leyes de régimen local de Maura, ensayaba en muchos aspectos el autogobierno.

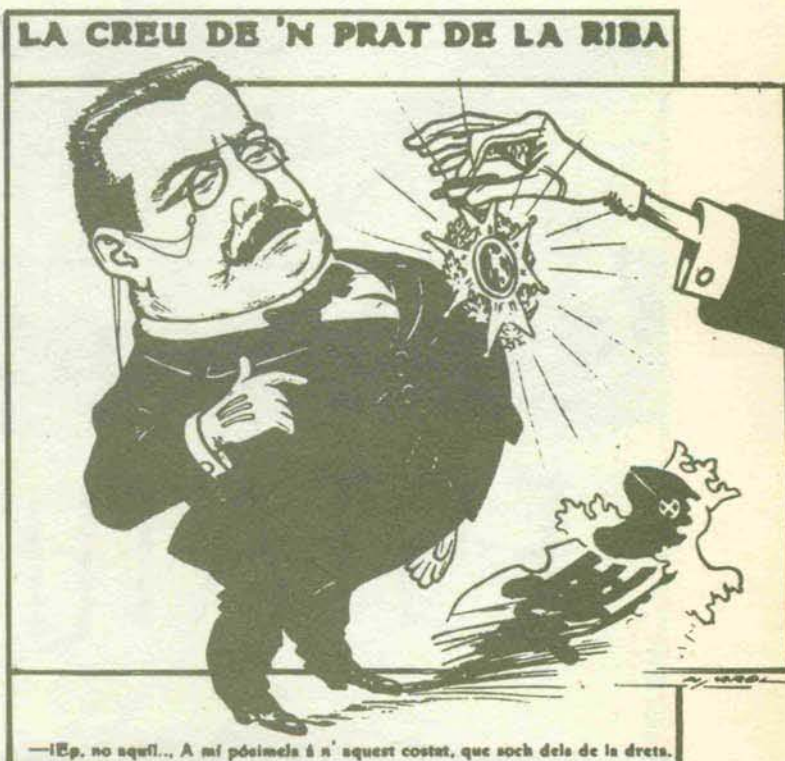
En la región vasco-navarra, si por un lado la antigua división en liberales y carlistas, es



D. Francisco Pi y Margall, segundo presidente de la 1.<sup>a</sup> República Española, del 7 de junio al 18 de julio de 1873.

decir, centralistas y autonomistas, retrasaba la cristalización de una política más articulada, por otro, los conciertos económicos permitían, junto a una administración más eficiente, por más próxima y más interesada en el servicio, privilegios fiscales importantes.

La formación de una teoría de las nacionalidades, con Sabino Arana para Vizcaya y luego Euskadi, y con Prat de la Riba para



—¡Ep, no squil... A mí pòsimela é n' squest costat, que soch dels de la drets.

Caricatura de Picarol alusiva a la imposición de la Cruz de Isabel la Católica a Enrique Prat de la Riba. («La Esquella de la Torratxa», del 9 de octubre de 1908).



Francisco Cambó. (Vergés, 1876 - Buenos Aires, 1947).



Sabino de Arana y Goiri. (1865-1903).

Cataluña, se encontraba con problemas históricos de difícil interpretación. Cataluña, desde su unión con el reino de Aragón en el siglo XI, no había sido un estado separado, y la extensión de su lengua a las Baleares y la mayor parte de Valencia planteaba proble-

mas de integración que en los actuales planteamientos autonómicos apasionan aún hoy a mucha gente. Y en cuanto al tema de la vinculación del Señorío de Vizcaya y de las antiguas provincias de Guipúzcoa y Alava a Castilla, así como su relación con Navarra,



Manifestación en Santa Cruz de Tenerife, a favor de la autonomía canaria.



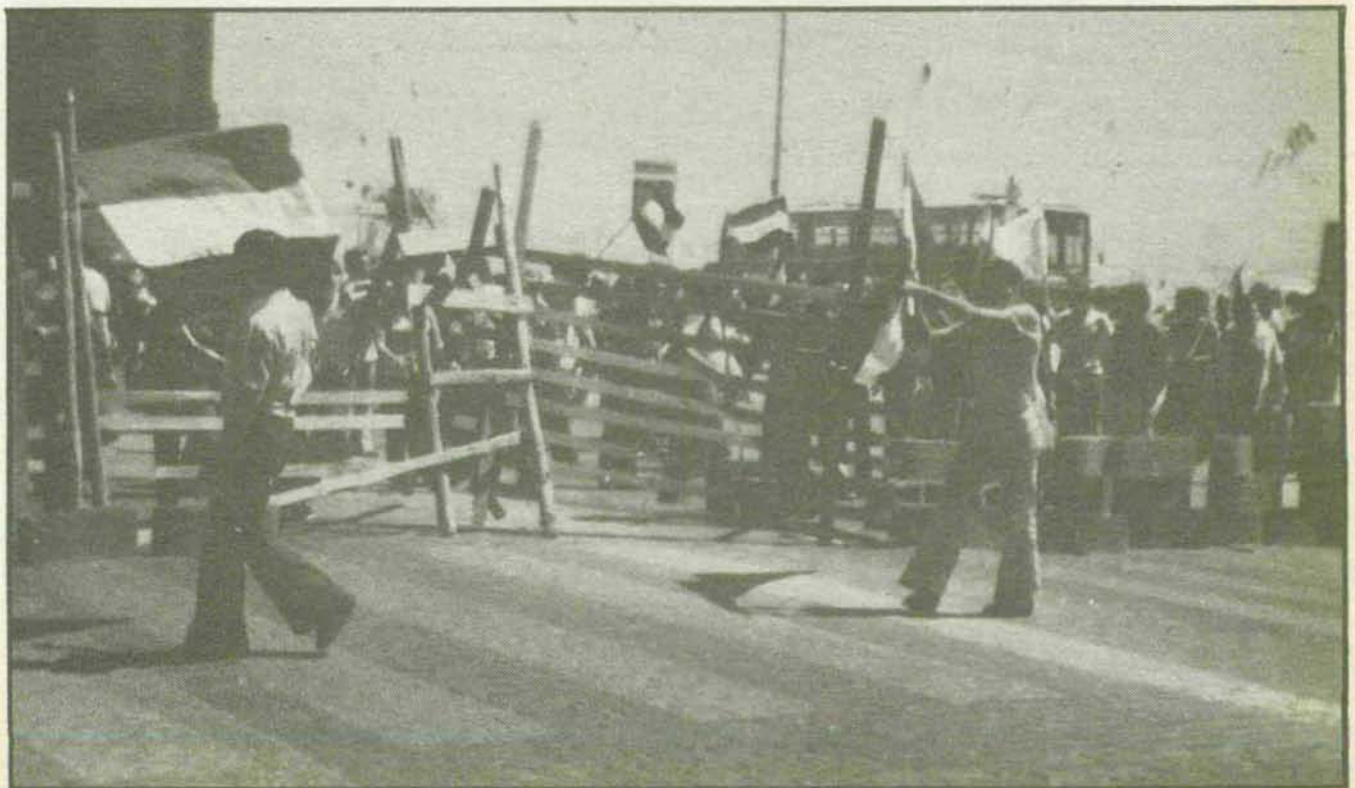
Manuel Murguía. (1833-1923).

Arana Goiri acudía a legendarias batallas. ¿Por dónde trazar las fronteras de una Euskadi separada? Parte de Vizcaya, casi toda Alava, mucho de Navarra, desconocen el euskera. Y esta lengua se habló antes en zonas de Burgos y Rioja, y antes, todo a lo largo

de los Pirineos, hasta la Cataluña prehistórica.

En la formación de un sentimiento autonómico moderno, sobre las viejas raíces, en ciertas partes de España, fue decisiva la falta de un estado liberal de gran aliento en el siglo XIX. Una administración poco eficiente, un desarrollo económico lento, y la falta de educación pública, dejó subsistente, a diferencia de lo que pasaba en países que se convirtieron en grandes potencias industriales, la tradición particularista, sobre todo allí donde lenguas antiguas, distintas de la central, subsistían. El romanticismo resucitaba tradiciones, y el catalán, y luego el gallego, resurgían como lenguas literarias, mientras que el vasco, que siempre había tenido sus escritores y estudiosos, se aureolaba de leyendas. La uniformidad del progreso no se impuso, y así tenemos esas tradiciones vivas, mantenidas de un lado por la Iglesia y el carlismo y fuerzas tradicionales, y de otro por tendencias más o menos populares y hasta revolucionarias.

Y ahí están, reconocidas en la Constitución, las nacionalidades, ese nombre que viene por un lado de Pí y Margall, y por otro de un movimiento europeo, especialmente europeo oriental, que surgió contra el Imperio ruso y la monarquía dual austrohúngara. Polacos, checos, serbios, croatas, rumanos de Transilvania, lituanos, finlandeses, letones,



Manifestación en Badajoz, por la autonomía extremeña.



Manifestación en pro de la autonomía andaluza, en Sevilla.



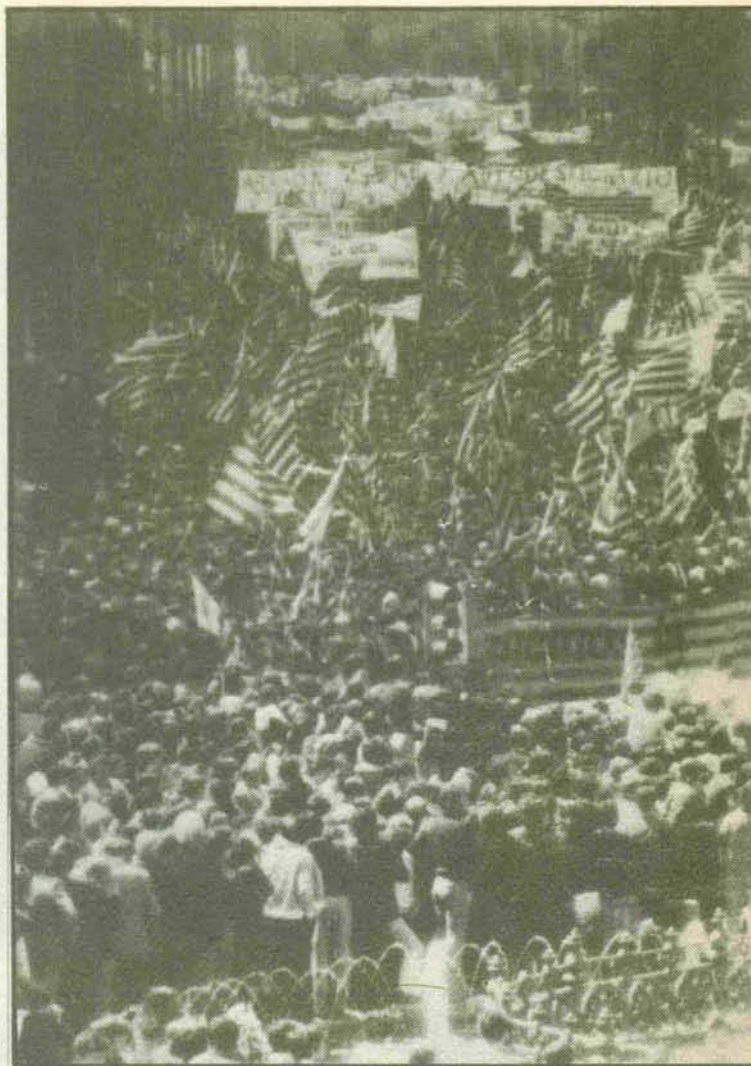
Cabecera de la manifestación a favor de la autonomía del País Valenciano, por las calles de la ciudad del Turia.

ucranianos, se convierten en conspiradores y terroristas. El mapa de Europa que surge en Versalles, sobre la ruina del imperio de Viena y con el abandono por los soviets de las fronteras occidentales del Imperio zarista, pretende reflejar las nacionalidades, siempre con nuevos conflictos secundarios que parecen acompañar a esta palabra. En la Unión Soviética la doctrina de las nacionalidades tiene aspectos liberales para lenguas y culturas, mientras que la centralización del partido corrige autonomías políticas.

La formación del sentido regionalista, o si se quiere, de nacionalidad, es en nuestro país una continuación del de Cataluña y Vascongadas. En Galicia, donde la existencia de una lengua propia es un carácter marcado, la conciencia de identidad se formuló a partir de Murguía, y en un país más atrasado y pobre y con una cuota alta de emigración, se desarrolló más tarde, acentuándose en la agitación que se produjo en todas partes contra la reacción centralista de la Dictadura de Primo de Rivera y durante la República.

El sentido regional es aún más tardío en otras partes de la península y de las islas.

La represión propugnada por el Alzamiento llamado nacional de 18 de julio de 1936 cayó con especial rigor sobre los movimientos autonomistas. La calificación de «separatista» se usó con la misma imprecisión que la de «rojo» o «marxista», y asesinatos sin formación de causa o sentencias de muerte de «tribunales militares» hicieron todo lo posible por radicalizar en el futuro cualquier tendencia autonomista o regionalista, por moderada que fuera. Así puede ser invocado como fundador del nacionalismo andaluz Blas Infante, víctima de uno de tantos asesinatos. Y parece que las torpezas y crímenes de la represión y de la política franquista han justificado el sentido autonomista de Canarias. Pero la necesidad de renovar la política española, el descontento de largas tradiciones de ineficaz gobierno, y el afán de cambio que lleva consigo una época como la nuestra, han extendido, quizá no sólo por mimetismo, el deseo de autonomía a regiones más o menos delimitadas histórica o geográficamente, como Asturias, o Aragón, o Santander (que reivindica el viejo nombre de Cantabria para no reconocerse como castellana), o también Extremadura, o a mundos menores pero complejos, como Murcia con Cartagena, o un antiguo reino bilingüe como Valencia. Y además tenemos las Baleares, la Rioja, Cana-



Manifestación en pro de la autonomía de Aragón, en Zaragoza.

rias, y no sabemos si alguna zona más. León parece a veces que se siente disgustado de entrar en la misma región con Castilla, y en cuanto a Castilla la Nueva oímos que Madrid podría quedar al margen de ella.

---

### III. ¿REGIONES? ¿NACIONALIDADES? ¿FEDERALISMO?

---

A los casi cinco años de la desaparición de Franco, y ya en vigencia una Constitución que prevé el desarrollo de nacionalidades y regiones, es posible que ni la opinión pública más alerta ni los políticos en general tengan una orientación clara. En la apertura constitucional a las autonomías se señala el deseo de buscar una solución a los deseos predominantes, sin duda, en entidades históricas, que han luchado por su autogobierno. En la extensión más general de los deseos autonómicos se diría que con la regionalización de España se quiere buscar remedio al viejo





La «ikurriña» ondeando en una manifestación por el Estatuto del País Vasco, en San Sebastián.



Manifestación en las calles de Pamplona, pidiendo la democratización de la Diputación Foral de Navarra.

mal de una administración torpe, lenta, imperfecta, cómplice o causante de lo que secularmente se llama el atraso de nuestro país.

Pero si nos ponemos a pensar sobre la inercia que en cuanto a la corrección de los tradicionales vicios de nuestra administración pública sigue pesando sobre la política actual, nos preguntamos si las autonomías, en sus diversos grados, desde el inquieto y nervioso de Andalucía y Galicia, hasta el que parece formulario en otras regiones, son algo más que la respuesta al planteamiento autonómico de Cataluña y Vascongadas, con lo que se comprende al señor Tarradellas indignándose con que la autonomía de su región pudiera compararse con la manchega, por ejemplo. Las protestas difundidas no consiguieron escamotear que el Honorable de la Generalidad ponía el dedo en la llaga.

En realidad la generalización de las autonomías hasta no dejar ninguna parte de España sin constituirse en entidad autonómica podría tomarse como una tendencia de la Constitución, pero uno preguntaría a los intérpretes competentes si tal generalización es preceptiva o no.

El problema es muy grave, porque además no está claro si un principio básico del dere-



Manifestación en Santander, en pro de la autonomía de Cantabria.

cho moderno, el de la igualdad ante la ley, está previsto que se cumpla en nuestro estado de autonomías. La falta de claridad en procedimientos administrativos es tradicional en España. Recuerdo de mis lecturas de estudiante el famoso libro de Ranke sobre la Monarquía española del siglo XVI, y allí se señalaba que la igualdad tributaria brillaba por su ausencia en la complicada pluralidad



Conmemoración de la batalla de Villalar, en favor de la autonomía de Castilla y León.



Manifestación en favor del bable, en Asturias.



Manifestación en Vigo, en favor del Estatuto gallego.



Concentración popular en Barcelona en celebración de la Diada y el Estatuto catalán.

de países y haciendas, con lo que parece que ciertos estados, como Castilla y Nápoles, cargaban en mucha mayor medida con los tributos. Los concertos económicos de las Provincias Vascongadas y Navarra eran ya discutidos antes de 1936 en este aspecto de la igualdad, y parece verosímil que el desarrollo industrial reciente de Alava y Navarra está en relación con haberse quedado ellas con el privilegio que perdieron Vizcaya y Guipúzcoa.

Es evidente que todo esto ha de precisarse ahora, y la discusión pública habrá de llegar a poner ante los ojos de los ciudadanos la extensión y naturaleza de las autonomías.

Son de vital importancia en el actual momento preguntas como las siguientes:

¿Se prevé que la entidad autonómica sea cada parte del Estado un intermedio entre la actual administración provincial y la central, o puede haber territorios donde no exista entidad intermedia, con lo que España tendría un territorio central indiferenciado frente a las entidades autonómicas?

¿Se ha pensado que la existencia de entidades autonómicas no debe en ningún caso convertirse en privilegio fiscal para ninguna, pues ello constituiría desigualdad de ciudadanos ante la ley?

¿No será preferible interpretar las autonomías en el sentido de federalizar la administración de nuestro estado unitario, haciéndola más eficiente, en cuanto de dimen-

siones más manejables, y más próxima a los administrados? Una federalización del tipo de la **Bundesrepublik** de Alemania no impide mantener una cierta uniformidad incluso en lo que es de competencia de los estados federados, y así puede ser regional la ley de educación o de universidades, pero consejos federales de ministros del ramo, o de rectores, directores de escuelas, etc. permiten unificar las exigencias mínimas para títulos, diplomas, años de escolaridad, así como para la necesaria comunicación entre los **Länder** en cuanto a estudiantes, maestros, etc.

En esta importantísima materia de la federalización, que podría ser la base de la necesaria reforma y racionalización (con aplicación de severos criterios de economía) de nuestra rutinaria administración, basada todavía en leyes viejísimas con peores remiendos, echamos de menos la atención reflexiva de los políticos a quienes preocupe el presente y el futuro de nuestro país, y el estudio de los teóricos de derecho constitucional y administrativo llamados a desarrollar de modo sistemático lo que, quizá entre las urgencias de momentos difíciles, encontró cabida en la Constitución y espera vigencia en una aplicación equilibrada, que complazca a quienes reclaman autonomía para regiones y nacionalidades, a la vez que hace eficiente un aparato estatal envejecido y defectuoso. ■ A. T.