

2020, anno XXIX n. 57

Spagna contemporanea



EDIZIONI DELL'ORSO
ISTITUTO DI STUDI STORICI GAETANO SALVEMINI

Spagna contemporanea

Rivista semestrale di storia, cultura e istituzioni

Direttore

Alfonso Botti

Direttore responsabile ai termini di legge

Claudio Venza

Segreteria di redazione

Dolores Garcés Llobet, Caterina Simiand, Altea Villa

Collaboratori di redazione

Deborah Besseghini, Emanuele De Luca

Redazione

Istituto di studi storici Gaetano Salvemini, c/o Polo del '900, via del Carmine 14, 10122 Torino (Italia),
tel. +39.011.5838337; cell. +39.328.1160194. Corrispondenza e scambi vanno inviati alla redazione;
e-mail: coord.redazione@spagnacontemporanea.it; www.istitutosalvemini.it

Amministrazione e distribuzione

Edizioni dell'Orso S.r.l., via Rattazzi 47, 15121 Alessandria (Italia), tel. +39.0131.252349, fax +39.0131.257567;
info@ediorso.it; amministrazione@ediorso.it; abbonamenti@ediorso.it; www.ediorso.it

Le condizioni di abbonamento si trovano sotto il modulo d'ordine, in fondo al fascicolo

© Copyright 2020 by Istituto di studi storici Gaetano Salvemini, Torino

ISSN 1121-7480

ISBN 978-88-3613-076-4

Stampato da Litogì S.r.l. in Milano

Autorizzazione del Tribunale di Torino n. 4521 del 14/10/1992

Con il contributo di



Indice

A più di quarant'anni dal varo della Costituzione spagnola

Dossier a cura di Leonida Tedoldi

Leonida Tedoldi
Una breve introduzione 7

Ángeles Lario
Monarquía y democracia en España 13

Pere Ysàs
Elaboración y debate de la Constitución del 78 33

José M. Portillo Valdés
De la España nacional a la nación constitucional. Nación, nacionalidades y territorios en el tránsito de la dictadura a la democracia 51

Saggi e ricerche

Emanuele De Luca
Sulle tracce della "nazione imperiale". Il dibattito sulle colonie durante il Triennio liberale (1820-1823) 79

Claudio Grasso
Le società segrete come sectas tenebrosas: la Junta reservada de Estado (1823-33) 121

Carlo Verri
I carlisti e l'elezione del re (1870) 143

Rassegne e note

Alfredo Crespo Alcázar
La historia como herramienta para analizar la trayectoria ETA: una aportación que rebate mitos y lugares comunes 167

Fondi e fonti

Vittorio Scotti Douglas
Il fondo Trotti Estense Mosti: carte "spagnole" e molto, molto altro - Prima parte 177

Recensioni

- La CNT y el anarquismo en la España contemporánea* (José Luis Ledesma) 207
- Hacia la anarquía. Anarcosindicalistas y anarquistas durante la Segunda República* (Eulàlia Vega) 214
- A proposito dell'uccisione di Camillo Berneri: un libro e due interventi* (Marco Puppini – Claudio Venza) 218
- Dalla periferia al centro: vite globali, spazio latino e milieu culturale della destra conservatrice e autoritaria nell'epoca dei fascismi* (Giulia Quaggio) 228
- Dal separatismo al “ser indepe”: le trasformazioni dell'indipendentismo catalano secondo Ucelay-Da Cal* (Steven Forti) 231

Schede

- Alfonso Botti, *Luigi Sturzo e la Guerra civile spagnola – Con la tercera España. Luigi Sturzo, la Iglesia, la Guerra Civil* (L. Casali); Sergio Valero Gómez – Marta García Carrión (eds.), *Desde la Capital de la República. Nuevas perspectivas y estudios sobre la Guerra civil española* (L. Casali); Giovanni C. Cattini, *Storie d'antifascismo popolare mantovano. Dalle giornate rosse alla Guerra civile spagnola* (M. Puppini); Manuel Cubeles i Solé, *El santuari de Núria i la lleva del Biberó. Memòries* (D. Garcés Llobet); Carme Molinero – Pere Ysàs (eds.), *Transiciones. Estudios sobre Europa del Sur y América Latina* (L. Casali); José María Martí Font, *Barcelona-Madrid. Decadencia y auge* (S. Forti) 237

- Libri ricevuti** 249

- Hanno collaborato** 251

Notizia redazionale

“Spagna contemporanea” adotta ufficialmente il sistema di valutazione scientifica degli articoli che le vengono sottoposti, conosciuto internazionalmente come peer-reviewing. Ciò significa che tutti i testi che ci vengono proposti per un’eventuale pubblicazione nella sezione Saggi e ricerche verranno inviati in lettura “cieca” – ossia senza indicarne l’Autrice/Autore – a due specialisti della materia (referees), uno esterno alla cerchia dei collaboratori e uno interno.

Entro sessanta giorni, l’Autrice/Autore verrà informato dal Coordinatore della Redazione sul parere emesso dagli esperti, e sulle eventuali modifiche al testo da questi richieste. In caso di parere negativo, l’Autrice/Autore sarà informato della motivazione che ha portato al rifiuto, senza venire a conoscenza dei nomi dei referees. I nomi degli esperti (referees) saranno pubblicati, a scadenza biennale, sulla rivista.

I testi vanno redatti secondo le norme editoriali pubblicate sul sito www.spagnacontemporanea.it.

“Spagna contemporanea” è segnalata sistematicamente nei sotto elencati registri di catalogazione: Bibliografia storica nazionale, Catalogo italiano dei periodici/Ancp, Dialnet, Essper, Google Scholar, Historical Abstracts, Latindex.

Noticia de la redacción

“Spagna contemporanea” adopta oficialmente el sistema de valoración científica de los artículos recibidos para su publicación, conocido internacionalmente como peer-reviewing. Por lo tanto, todos los textos propuestos para la sección Saggi e ricerche serán enviados para una “lectura ciega” – es decir, sin indicar el Autor/Autora – a dos especialistas de la materia (referees), uno externo al grupo de colaboradores de la revista y otro interno.

En un plazo de sesenta días, el Autor/Autora será informado por el Coordinador de la Redacción sobre el juicio de los evaluadores y sus eventuales propuestas de modificación del texto. En caso de juicio negativo, el Autor/Autora será informado sobre los motivos que han llevado al rechazo, manteniéndose anónima la identidad de los referees. Los nombres de los especialistas (referees) se publicarán en la revista cada dos años.

La redacción de los textos tiene que ajustarse a las normas de editing que se encuentran en www.spagnacontemporanea.it.

“Spagna contemporanea” es recogida sistemáticamente en los siguientes repertorios y bases de datos bibliográficas: Bibliografía histórica nacional, Catalogo italiano dei periodici/Ancp, Dialnet, Essper, Google Scholar, Historical Abstracts, Latindex.

Editorial notice

“Spagna contemporanea” implements the scientific evaluation system of the received articles internationally known as peer-reviewing. This means that all the texts we receive for publication in the Saggi e ricerche section will be sent for blind review – i.e. without indicating their Author – to two experts (referees), one belonging to our Editorial board, the other being an outsider.

When the sixty-days term expires, the Author will be informed by the Editorial Board Coordinator of the experts’ evaluation and, if so required, of any proposed changes. In case of negative evaluation, the Author will be informed of the reason for the rejection, but not of the names of the referees. The names of the referees will be published in the Journal every two years.

Papers should be prepared in accordance with editorial guidelines posted on the website www.spagnacontemporanea.it.

“Spagna contemporanea” is covered by the following abstracting/indexing services: Bibliografia storica nazionale, Catalogo italiano dei periodici/Ancp, Dialnet, Essper, Google Scholar, Historical Abstracts, Latindex.

Classe A

L'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) ha classificato Spagna contemporanea in **Classe A** per il **Settore I1** (Lingue, Letterature e culture spagnola e ispano-americana) dell'**Area 10** (Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche); per il **Settore A3** (Storia contemporanea) dell'**Area 11** (Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche).

La Agencia Nacional de Acreditación de la Universidad y la Investigación (ANVUR) del Ministerio de la Educación de Italia ha incluido Spagna contemporanea en la categoría **Classe A** (la más alta categoría), para el sector **I1** (Lenguas y literaturas española e hispanoamericanas, área de las ciencias filológicas, literarias y de historia de las artes) y para el sector **A3** (Historia contemporánea, área de Historia, filosofía, psicología y pedagogía).

The National Agency for University and Research Ranking (ANVUR), Education State Secretary of the Italian Government, has chosen Spagna contemporanea as a top class category journal (**Classe A**) in two areas: **I1** – Spanish and Latin American Language and Literatures (Philology, Literature and Arts History) and **A3** – Modern History (History, Philosophy, Psychology and Education).

DE LA ESPAÑA NACIONAL A LA NACIÓN CONSTITUCIONAL. NACIÓN, NACIONALIDADES Y TERRITORIOS EN EL TRÁNSITO DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA¹

José M. Portillo Valdés

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea
<https://orcid.org/0000-0003-1771-0052>

Ricevuto: 30/03/2020

Approvato: 31/05/2020

La Transición española se inspiró en un principio reformista que descartaba cualquier momento revolucionario y de ruptura con el régimen franquista. Este acabó siendo liquidado y sustituido por un sistema democrático, pero lo hizo con la obsesión de preservar en todo momento el Estado y sus instituciones. Debido a ello, la Transición puso de manifiesto las notables carencias del Estado franquista, como ya han señalado algunos estudios. En este artículo se argumenta que, paradójicamente, otro tanto puede decirse en cuanto a la nación. Un régimen profundamente nacionalista dejó un espacio yermo y completamente inservible para entender España como un cuerpo de nación. Sus consecuencias para la Transición fueron evidentes: obligó a reinventar España como cuerpo nacional y dejó un amplio espacio de actuación a identidades nacionales alternativas a la española.

Palabras clave: *Transición española, nación y nacionalismos, nacional-catolicismo, autonomía.*

Dalla Spagna nazionale alla nazione costituzionale. Nazione, nazionalità e territori nel passaggio dalla dittatura alla democrazia

La transizione spagnola è stata ispirata da un principio riformista che ha escluso qualsiasi momento rivoluzionario e ha rotto con il regime di Franco. Ciò finì per essere liquidato e sostituito da un sistema democratico, ma lo fece con l'ossessione di preservare lo Stato e le sue istituzioni in ogni momento. A causa di ciò, la Transizione ha rivelato le notevoli carenze dello Stato franchista, come alcuni studi hanno già sottolineato. Questo articolo sostiene che, paradossalmente, si può dire lo stesso

1. Este ensayo es producto del trabajo en los proyectos de investigación MINECO HAR2017-83955-P y UPV/EHU GIU 18/107.

della nazione. Un regime profondamente nazionalista ha lasciato uno spazio sterile e completamente inutile per comprendere la Spagna come un corpo nazionale. Le sue conseguenze per la Transizione furono evidenti: costrinse a reinventare la Spagna come ente nazionale e lasciò un ampio spazio di azione a identità nazionali alternative a quella spagnola.

Parole chiave: *transizione spagnola, nazione e nazionalismi, nazional-cattolicesimo, autonomia.*

From National Spain to the Constitutional Nation. Nation, Nationalities and Territories in the Transition from Dictatorship to Democracy

The Spanish Transition discarded the possibility of a revolutionary process and a rupture with the Francoist regime. Francoism was finally substituted by a democratic and constitutional system, but all the way to this point (properly the Transition), was indelibly marked by the obsession of preserving the State and its institutions. Historiography has already stressed the institutional weakness evidenced by the Francoist State during the Transition. This article argues that, paradoxically, a similar conclusion can be reached for the Spanish nation, a deeply nationalist regime like Franco's, left behind a completely useless idea of nation for political purposes. As a consequence during the Transition Spain had to be reinvented as a national body and it also left a wide field for the development of alternative national identities in Spain.

Keywords: *Spanish Transition, Nation and Nationalisms, National-Catholicism, Autonomy.*

Introducción

Si hay un debate político de fondo con el que rápidamente se identifica a España en el espacio europeo es, sin duda, el que tiene que ver con su orden territorial. Desde hace unos años lo es por el surgimiento de un potente movimiento independentista en Cataluña, pero antes lo fue por el “problema vasco”². No es que la opción independentista haya desaparecido en el País Vasco, ni mucho menos, pero sí se ha opacado una vez desaparecida su vertiente más trágica del terrorismo ultranacionalista.

Tanto la representación parlamentaria como la imagen internacional de España acusan un problema que históricamente ha acompañado al desarrollo del Estado contemporáneo. Surgido de una larga crisis imperial que ocupa todo el siglo XIX, el Estado tuvo una problemática definición territorial que comienza con una nación bihemisférica, continúa con una integración foral y culmina con una diversidad de identidades nacionales. Diferentes soluciones fueron implementadas para los escenarios que se fueron presentando: diputaciones provinciales que funcionaban como mini-parlamentos regionales en el constitucionalismo temprano; ley de reconocimiento foral para las provincias vascas y Navarra en el marco de una monarquía constitucional; sistemas autonómicos que comienzan a ensayarse precariamente en Cuba y Puerto Rico y que, desde 1917 con la *Mancomunitat* catalana y, sobre todo, en la II República culminan en la idea del “Estado integral”. Desde el proyecto de Antonio Maura para la España colonial, la idea de la autonomía se ha basado en combinar el autogobierno regional con la preservación de la soberanía nacional española.

En efecto, como sujeto de soberanía, el constitucionalismo español no ha conocido otro que España, bien como nación (1812, 1837, 1869, 1931 y 1978) o bien como unión de corona y Cortes (1845 y 1876). Sin embargo, y a diferencia de otras experiencias europeas del Estado-nación, prácticamente desde su conformación post-imperial a finales del siglo XIX ha conocido una constante contestación interna derivada de las divergentes identidades nacionales que se conformaron en Cataluña y el País Vasco³. Hubo y hay otras identidades territoriales, de notable intensidad

2. Así fue conocido el fenómeno de la violencia política protagonizada por el grupo terrorista ultranacionalista ETA. Su actividad se extendió desde finales de los años sesenta del siglo XX hasta su cese de actividades terroristas en 2011 y su disolución en 2018. Para una historia de la actividad criminal de esta banda cfr. R. López Romo, *Informe Foronda. Los efectos del terrorismo en la sociedad vasca*, Madrid, Catarata, 2015.

3. X.-M. Núñez Seixas, *Suspiros de España. El nacionalismo español, 1808-2018*, Barcelona, Crítica, 2018, cap. 1.

en algunos casos como Galicia, Valencia, Andalucía o Baleares que han funcionado, sin embargo, más bien como un refuerzo de la identidad nacional española⁴.

Conviene, por ello, tomar nota de que desde un punto de vista histórico España presenta una doble geografía respecto a la relación entre Estado y nación. Por un lado, se conformó un espacio donde la relación entre nación española y soberanía (bien en forma de soberanía nacional, bien de soberanía del Estado) no presentó otros problemas que los derivados de lo que Joaquín Costa denominó la constitución real del país, es decir, la superposición de una administración informal basada en las relaciones clientelares y los mandarines locales a la formalidad administrativa de la estructura del Estado. Yendo más allá, en 1914 José Ortega y Gasset lo expresaría como el contraste entre una España oficial y moribunda y otra vital que estaba por eclosionar⁵. Por otro lado, aparece desde temprano otra geografía donde lo que se cuestionó fue justamente la relación entre nación española y soberanía y, consecuentemente, la legitimidad del Estado.

Esta segunda geografía ha sido históricamente lo extraordinario en la España contemporánea, y es importante tomar nota de ello para no caer en excepcionalismos poco contrastados. Comparado con el entorno europeo, el caso español presenta una peculiaridad ciertamente notable en el hecho de que la nación como sujeto político surgió en el contexto de una crisis imperial y monárquica que no tiene parangón en el complejo escenario de los imperios atlánticos. Como ha mostrado suficientemente la historiografía, para las élites coloniales en la mayor parte de los casos la “independencia absoluta” fue una opción derivada del fracaso de formas de autonomía que les aseguraran al mismo tiempo su participación en los beneficios del imperio y el control de sus propios espacios territoriales y sociales⁶. Ese tipo de arreglo – participar de la monarquía constitucional al tiempo que se mantenía un control de la “administración

4. F. Archilés Cardona, M. Martí Martínez, M. García Carrión, *Ser de Castelló. La identitat local en l'època contemporània (1880-1936)*, Castelló, Fundació Davalos-Fletcher, 2011; J. Beramendi González, *De provincia a nació. Historia do galleguismo político*, Vigo, Edicions Xerais, 2007.

5. J. Costa Martínez, *Oligarquía y caciquismo* (1901), Madrid, Biblioteca Nueva, 1998; J. Ortega y Gasset, *Vieja y nueva política* (1914), *Obras Completas*, I, Madrid, Revista de Occidente, 1961, p. 267.

6. T. Pérez Vejo, *Elegía criolla. Una reinterpretación de las guerras de independencia hispanoamericanas*, México DF, Tusquets, 2010; J.M. Portillo Valdés, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

interior” – fue el que permitió integrar en 1839 los espacios forales de las provincias vascas y de Navarra en la España contemporánea.

Fue solamente al liquidarse todo rastro de estructura imperial a finales del siglo XIX que surgieron formas alternativas de identidad nacional en ámbitos muy concretos. De hecho, podría decirse que solamente en Cataluña se constata una transición de la identidad territorial a la nacional en el ideario del independentismo en las primeras décadas del siglo XX. El otro caso de desarrollo de una identidad nacional alternativa a la española, el del nacionalismo vasco, no se fundamentó nunca en la superación sino en la mutación de la identidad territorial y la superposición a ella de otra identidad nacional de una geografía muy incierta. La idea del Estado integral de 1931 fue el cauce constitucional que pudo dar curso a esas formas contradictorias de identidad nacional en Cataluña, el País Vasco y Galicia. Manteniendo una clara supremacía de la identidad nacional española (no hay, en la Constitución, por ejemplo, cooficialidad de lenguas), la republicana de 1931 fue la primera Constitución que introdujo el principio de la autonomía territorial en España. Hasta entonces, solamente las provincias vascas y Navarra habían tenido alguna forma de autonomía territorial, pero nunca con reflejo en la Constitución española.

Lejos de liquidarlo, el franquismo dejó este problema congénito del Estado y la identidad nacional en España extraordinariamente complicado. Al final del mismo, como mostró entonces Juan José Linz, la cuestión del desajuste entre Estado e identidad nacional en Cataluña y el País Vasco volvió a demandar una solución que, de un modo más o menos explícito, viniera a reconocer la plurinacionalidad española. Problema que, mucho menos señalado por la política o la historiografía, sin duda se reproduce al interior de Cataluña o el País Vasco, donde la hegemonía nacionalista ha tendido históricamente a ignorar también el problema interno de plurinacionalidad. Paradójicamente, el nacionalismo vasco o catalán suele señalar como un déficit democrático en España una práctica que ellos han reproducido históricamente de negación de una plurinacionalidad al interior de Cataluña o del País Vasco. Un caso extremo de esta dinámica se constata en este último territorio a raíz de la explicación del fenómeno terrorista, con la elaboración de un discurso basado en el “nosotros” y “ellos”, los dos bandos que nunca se conformaron históricamente pero que el discurso nacionalista maneja a porfía⁷.

7. Un libro reciente entra en el análisis historiográfico de este fenómeno: A. Rivera Blanco (dir.), *Nunca hubo dos bandos. Violencia política en el País Vasco 1975-2011*, Granada, Comares, 2011.

Este texto quiere ofrecer una aproximación al modo en que el debate político consideró el papel de la nación española y de las otras naciones españolas entre tardofranquismo y Constitución. Para ello creo que es interesante avanzar antes una reflexión sobre la idea de nación española y su relación con el Estado en la legislación fundamental del régimen franquista. Posteriormente me interesaré por retomar algunas ideas surgidas en el momento de apertura de un horizonte de cambio con la muerte del dictador para terminar con la decisión constituyente de componer una nación española con nacionalidades, territorios, territorios históricos y provincias.

1. *La nación sin cuerpo político del franquismo*

Como bien ha advertido Ignacio Peiró, el régimen surgido de la guerra civil no tuvo nunca la intención de fomentar una cultura nacional española sino antes bien de imponer la cultura de la España nacional⁸. En esa misma línea se entendió desde su fundación durante la guerra e inmediatamente después de ella, la relación entre nación y Estado en España. El discurso con el que Francisco Franco presentó en abril de 1937 la creación de la nueva Falange estableció como elemento estructural del “nuevo Estado” la idea de unificación. No se trataba, advirtió, de un «conglomerado de fuerzas, ni concentraciones gubernamentales, ni uniones más o menos patrióticas o sagradas». La unificación, entendida como una fusión de todos los elementos que componían la España auténtica, en un solo «movimiento» era lo que permitiría no solo conformar un «ejército poderoso» para ganar definitivamente la guerra sino, sobre todo, construir un nuevo «Derecho Público», y una nueva «Justicia». «Ese es el perfil del nuevo Estado», el que, según Franco, había surgido de la capacidad generativa de la propia guerra. Al asumir los poderes «del nuevo Estado» el año anterior, había proclamado ya ese valor tautomático de la guerra para generar la nueva nación, que, en realidad, se presentaba como la vieja nación, la que el liberalismo y el republicanismo habían adormecido hasta casi aniquilarla⁹.

La unificación que sirvió de fundamento al nuevo Estado, sin embargo, no tenía como referencia a la nación española sino al Movimiento

8. I. Peiró Martín, *En los altares de la patria: la construcción de la cultura nacional española*, Madrid, Akal, 2017, cap. IV.

9. Las referencias al discurso de unificación las tomo de *Fundamentos del Nuevo Estado*, Madrid, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, 1943, p. 11 ss.

Nacional. Concebido este como un proceso histórico al que la Guerra Civil y el nuevo Estado daban culmen, era el Movimiento la referencia esencial que el propio Franco utilizó para situar históricamente la operación que consolidó durante la guerra: «El Movimiento que hoy nosotros conducimos es justamente eso: un Movimiento más que un programa»¹⁰. Si había un elemento que simbolizara ese Movimiento no era la nación, sino el ejército. La nación española como tal era en toda esta concepción un sujeto pasivo al que el Movimiento y su jefe venían a redimir.

Es coherente con ello el proceso mismo de consolidación personal de Franco. Sus nombramientos durante el período bélico fueron como generalísimo, Jefe del Estado y caudillo, títulos que respectivamente respondían a su condición como cabeza del ejército, del Estado y del Movimiento. Los títulos militares de Franco se vincularon estrechamente con la legitimidad religiosa que desde sus inicios buscó, y halló, el Movimiento¹¹. Fueron un vasco (Marcelino Olaechea) y un catalán (Enrique Plá y Deniel), como obispos respectivamente de Pamplona y Salamanca, quienes consolidaron en los inicios de la contienda ese otro soporte de legitimidad del nuevo Estado. Es importante, para calibrar adecuadamente el lugar de la nación en estos orígenes del régimen, tener muy presente que el título militar de caudillo se vinculó conceptual y retóricamente por parte de estos jerarcas de la Iglesia al rechazo de la idea de una Guerra Civil en España. Los gloriosos ejércitos de Franco estaban conduciendo más exactamente una cruzada que requería de un tipo específico de dirección militar, de un caudillo a su frente, puesto que no conducían solamente una guerra sino también, y ante todo, un Movimiento¹². Falto de un pronunciamiento papal – único que podía en realidad convertir la guerra en cruzada – Franco no dudó en utilizar oficialmente el título de «caudillo de España y de la cruzada», como quedó dicho, por ejemplo, en 1947 en la ley de Sucesión – una de las fundamentales del régimen – en su artículo segundo. Como vieron los obispos que se negaron en el verano de 1937 a firmar la carta dirigida a todos sus colegas en el mundo, ese cambio conceptual para calificar la guerra de España tenía notables consecuencias de orden eclesiástico, pero, sobre todo, las tenía en cuanto a la propia concepción de la nación española como comunidad social y política. De aceptarse tal idea, la de la cruzada, España necesariamente

10. *Ivi*, p. 12.

11. P. Preston, *Franco. A Biography*, Londres, Harper&Collins, 1993, caps. VI y VII y sobretodo E. Moradiellos, *Franco. Anatomía de un dictador*, Madrid, Turner, 2018, cap. II.

12. J. Andrés-Gallego, *¿Fascismo o Estado católico? Ideología, religión y censura en la España de Franco 1937-1941*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2014, cap. 1.

debía reducirse únicamente a los cruzados, dejando al resto fuera cual infieles incapaces de compartir el destino de España¹³.

Eso fue justamente lo que el régimen buscó desde sus orígenes, reducir España a los cruzados a través de la refundación del Movimiento. «Esta organización intermedia entre la sociedad y el Estado, tiene la misión principal de comunicar al Estado el aliento del pueblo y llevar a este el pensamiento de aquel a través de las virtudes político-morales de servicio jerárquico y hermandad», decía expresamente el decreto de unificación de 19 de abril de 1937, que creó el partido único del régimen franquista. Es un momento al que debemos prestar especial atención pues en los años de la guerra se generó el ADN que alimentó la paradójica desaparición del cuerpo de nación en un régimen fuertemente nacionalista.

A punto de terminar la guerra, publicó Francisco Elías de Tejada uno de sus primeros trabajos, fruto de una conferencia pronunciada en el Ateneo sevillano sobre la figura del caudillo¹⁴. Interesa ver cómo un tradicionalista de la estirpe de Enrique Gil Robles interpretaba dicha figura como tutor del pueblo. El joven doctor, recién llegado de estudiar en Berlín, se esmeró en esa conferencia en distinguir la figura del caudillo de la del monarca en un punto crucial: el segundo no era soberano, ni diferente sustancialmente a cualquier otro miembro de la comunidad. Lo que le hacía peculiar era la capacidad para dirigir, para tutelar a la comunidad. De ese modo, y creo que este dato es esencial para todo el período de la dictadura franquista, el caudillo no era soberano, aunque sí ejercía todo el poder asimilable a la soberanía. De ese modo, la soberanía podía seguir (como afirmó repetidamente la legislación fundamental franquista) residiendo en el “pueblo español”, pero su ejercicio estaba completa y absolutamente en manos de quien conducía, en calidad de caudillo, el movimiento nacional.

Dicho de otra manera, entre el pueblo español y su caudillo no había espacio alguno para la nación como emanación política del pueblo, como cuerpo político. En la estela del líder falangista Onésimo Redondo, la nación se situaba en un lugar metapolítico, como «causa final que mueve a los individuos», pero no como cuerpo político, como traducción política del pueblo¹⁵. Como Ismael Saz ha explicado convincentemente, el franquismo no jugó con una sola concepción del movimiento nacional, siendo notables las diferencias entre la interpretación falangista y la

13. H. Ragner, *La pólvora y el incienso. La Iglesia y la Guerra Civil española (1936-1939)*, Barcelona, Península, 2001, cap. 3.

14. F. Elías de Tejada, *La figura del Caudillo*, Sevilla, Tipografía Andaluza, 1939.

15. *Ivi*, p. 34.

nacional-católica, pero sí compartieron el punto del eclipse de la nación como cuerpo político que estaba implícita en el origen mismo del movimiento nacional¹⁶.

En la “teoría del Estado” originaria del régimen en formación no entraba la nación, que quedaba recluida en un ámbito retórico pero no político. Cuando Franco asumió “todos los poderes del nuevo Estado” en septiembre de 1937, ya la nación había desaparecido del horizonte político. El decreto de su nombramiento sintomáticamente disponía una formalidad añadida a la decisión de los jefes militares: «Dicha proclamación será revestida de forma solemne ante la representación adecuada de todos los elementos nacionales que integran el movimiento liberador...»¹⁷.

Había “elementos nacionales” pero no nación porque esta se concebía más como un “símbolo” que como un sujeto. Como entonces explicaba Francisco Javier Conde, la “idea actual” de nación en España se componía de un sustrato natural – el pueblo – al que la historia daba su entidad nacional al aportar la finalidad, el destino. En ese compacto de pueblo y destino la voluntad no era en absoluto determinante, más bien al contrario: «Esta sería la idea española actual de nación: el que ha nacido en España no puede cumplir plenamente su destino individual si no conjuga ese destino con otro trascendente a él, porque España cumplió una vez en la historia un destino diferente del de los españoles considerados en su individualidad». La “irrevocabilidad” de España, que diría José Antonio Primo de Rivera, era el hecho significativo para entender que la nación solamente se constituía en la historia y de ninguna manera fuera de ella, es decir, en la política¹⁸.

Lo que es más interesante a nuestro propósito aquí es rastrear la continuidad de esa desconexión originaria entre nación española y Estado que se había establecido en los decretos fundacionales del régimen. Coincidiendo con toda la operación llevada a cabo por José Luis Arrese para desmontar el proyecto inicial de Serrano Suñer, en julio de 1942 se promulgó la ley de creación de las Cortes españolas. Tratándose de esta institución, la ocasión se mostraba especialmente propicia para dar tratamiento a la idea de la nación, palabra que sin embargo aparece

16. I. Saz Campos, *Fascismo y nación en el régimen de Franco. Peripecias de una cultura política*, en M.A. Ruiz Carnicer, *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Zaragoza, Instituto Fernando el Católico, 2013.

17. *Fundamentos del Nuevo Estado*, cit., p. 47.

18. F.J. Conde García, *La idea actual española de Nación*, en Id., *Escritos y fragmentos políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974. Sitúa perfectamente a Conde en la elaboración de los discursos de nación del franquismo I. Saz, *España contra España. Los nacionalismos franquistas*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 230 ss.

solamente una vez para referirse a la relación de los sindicatos con la economía «de la Nación». Lo que sí volvió entonces a utilizarse fue la expresión usada en 1937 al proclamar a Franco jefe del Estado: «[...] no conviene estén ausentes representantes de los elementos constitutivos de la comunidad nacional»¹⁹.

La idea de una democracia orgánica, sobre la que el régimen franquista hizo recaer buena parte del protagonismo propagandístico dirigido a las potencias occidentales, tuvo este mismo fundamento. Se trataba de representar “elementos nacionales”, no la nación española que seguiría siempre recluida en el espacio de la narrativa, preferente pero no exclusivamente histórica. Fue ahí, en ese espacio, donde la nación pudo dar juego como referencia de debate, por supuesto delimitado por los propios principios del Movimiento, tanto intelectual como interregional y local²⁰.

Los “elementos nacionales” – sobre todo designados o seleccionados por su propio oficio y muy limitadamente elegidos corporativamente – no estaban llamados a debatir y, mucho menos, a representar la nación española. Tal y como sancionó la ley de 1942, las Cortes no se concibieron en ningún momento como institución representativa de la nación. Antes bien fueron definidas como «órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del estado», como recogía su primer artículo. Dicha «participación» quedaba supeditada al principio general de la «suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general» reservada en exclusiva al jefe del Estado. Fue por ahí que la teoría del caudillaje se abrió un camino duradero y central en la nueva institucionalidad franquista²¹.

Con motivo de la promulgación en mayo de 1958 de la ley fundamental que establecía los principios del Movimiento Nacional, la “Revista de Estudios Políticos” publicó en su sección de *Estudios y Notas* un comentario coral sobre la misma²². Contó para ello, como requería la ocasión, con

19. *Fundamentos del Nuevo Estado*, cit., p. 48.

20. G. Alares, *Políticas del pasado en la España franquista (1939-1964)*. Historia, nacionalismo y dictadura, Madrid, Marcial Pons, 2017, cap. IV y V.

21. Si esta adjudicación expresa de la ley de 30 de enero de 1938 (repetida en la de 8 de agosto de 1939) marcaba ciertamente un principio novedoso que, por cierto, perdurará hasta la muerte del dictador, es importante, como explica detalladamente Sebastián Martín no perder de vista la larga genealogía del autoritarismo en España: «Génesis y estructura del ‘Nuevo’ Estado (1933-1945)» en F. Fernández-Crehuet, D. García López (eds.), *Derecho, dictaduras y memoria histórica*, Granada, Comares, 2009.

22. Para la relevancia de este medio en la elaboración y reelaboración de la legitimidad política del franquismo cfr. N. Sesma, *Antología de la Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

la pluma de destacados catedráticos de las diferentes disciplinas jurídicas y políticas. Cabe recordar que la mencionada ley fundamental no definió en ningún lugar a España como nación sino que, como es bien sabido, reprodujo la frase originaria del falangismo: «España es una unidad de destino en lo universal». La nación tenía atributos – catolicidad, composición orgánica, vida intergeneracional – pero no conformaba en ningún caso un cuerpo político. El presidente del Tribunal Supremo y catedrático de Derecho Civil José Castán, explicó en su aportación al comentario de esta ley que, lejos de conformar un cuerpo político, la nación española debía entenderse únicamente como cuerpo moral. Por ello, según decía la ley de 1958, se fundamentaba en «el hombre», no como individuo sino como «portador de valores eternos», y «en la familia» como «base de la vida social».

Solamente así puede entenderse entonces la desagregación fundamental que el franquismo estableció entre Estado y nación. El joven catedrático de Teoría del Estado y Constitucional Manuel Fraga se encargó de explicar claramente en este mismo texto cuáles eran entonces las vinculaciones a establecer entre Estado y nación: «Por eso quien dice nación dice Estado y quien dice Estado dice potencia, dice poder». Su referencia aquí no podía ser otra que el propio dictador quien, a la hora de presentar esta ley fundamental en las Cortes, había afirmado: «El ejército es nuestro Estado. Es mucho más que un simple instrumento de defensa, es la salvaguarda de lo permanente y columna de la Patria». De su propia cuenta ya, remachaba Fraga: «Hoy el ejército no es sino el pueblo organizado para el orden y la acción común»²³.

Ejército y Movimiento (dos elementos indisociables desde los orígenes del régimen) seguirían siendo los fundamentos políticos del Estado franquista en tanto que la nación siguió alejada de cualquier connotación política. «Es llegado el momento oportuno para culminar la institucionalización del Estado nacional», decía el preámbulo de la séptima y última ley fundamental promulgada en vida del dictador. Fue la más estructural de todas ellas, pues entraba a regular el funcionamiento institucional en su conjunto bajo el título de “Ley Orgánica del Estado”. Su finalidad, sin embargo, no pudo ser menos constitucional: «Viene a perfeccionar y encuadrar en un armónico sistema las instituciones del régimen, y a asegurar de una manera eficaz para el futuro la fidelidad por parte de los más altos órganos del Estado a los principios del Movimiento Nacional»²⁴.

23. Las citas de Castán y Fraga en “Revista de Estudios Políticos”, 1958, n. 99, pp. 5-32.

24. Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino, BOE 95, de 21 de abril de 1967, pp. 5250-5272.

Esta ley, promulgada ocho años antes del fallecimiento del dictador, significó la culminación y perpetuación del principio esencial de segregación entre nación y política. Si la observamos e interpretamos desde la propia historia constitucional de España podría decirse que representa el momento definitivo de la desconexión con cualquiera de las tradiciones constitucionales que habían establecido vínculos políticos entre la nación española y el Estado. La figura que produce el cortocircuito entre nación y Estado no es otra que la de la jefatura del Estado que continuó permanentemente asociada al ejercicio de la soberanía. Como había establecido la idea del caudillaje, no se produjo tampoco en 1967 una identificación monárquica entre dictador y soberanía, pero sí se dio continuidad a la idea de tutela y superioridad adquirida por Franco en los años de la guerra. Esa estela se hacía evidente en el preámbulo que recordaba que, treinta años después de su nacimiento, el Estado “nuevo” seguía siendo un *work in progress*. En realidad lo seguirá siendo hasta que la octava ley fundamental, la Ley para la Reforma Política (1976) y la Constitución española (1978) varíen completamente el rumbo. Con la muerte del dictador ciertamente decayó la capacidad dispositiva extraordinaria del jefe del Estado generada en 1938, pero no el principio de que la dictadura constituyente pudiera seguir generando Estado, que es buena medida lo que aprovechó Adolfo Suárez en 1976.

La legislación “fundamental” franquista respondiendo – como se dice en la propia ley de 1967 – a los principios originados durante la guerra, venía a constituir definitivamente no a la nación, que sigue desactivada políticamente, sino al propio Franco:

El jefe del Estado es el representante supremo de la nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo; ostenta la Jefatura Nacional del Movimiento y cuida de la más exacta observancia de los principios del mismo y demás leyes fundamentales del Reino, así como de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional; garantiza y asegura el regular funcionamiento de los altos órganos del Estado y la debida coordinación entre los mismos; sanciona y promulga las leyes y provee a su ejecución; ejerce el mando supremo de los ejércitos de tierra, mar y aire; vela por la conservación del orden público en el interior y de la seguridad del Estado en el exterior; en su nombre se administra justicia; ejerce la prerrogativa de gracia; confiere, con arreglo a las leyes, empleos, cargos públicos y honores; acredita y recibe a los representantes diplomáticos y realiza cuantos actos le corresponden con arreglo a las leyes fundamentales del Reino²⁵.

25. Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero, BOE 9, de 11 de enero de 1967, pp. 466-477.

Sobre todo desde la consolidación de las leyes fundamentales en una sola y seriada disposición y republicación en 1967, el régimen quiso darles el viso de una especie de constitución española. El parangón con el constitucionalismo europeo de postguerra no se sostenía, precisamente porque el régimen había establecido un corte deliberado y sistemático con la tradición liberal que, como acabamos de ver, se trasladó definitivamente a la legislación de 1967. Interesa ante todo observar cómo en esta operación de consolidación de lo que el régimen entendió su legislación fundamental quien salió peor parada fue, precisamente, la nación española.

Como es lógico en un régimen que partía de un hecho – la designación de Francisco Franco como generalísimo, caudillo y jefe del Estado – y se construía a partir del mismo, quedaba claro qué disponían las leyes que se denominaron fundamentales, pero no qué eran estas. El uso de la expresión fue todo menos sistemático en la propia producción legislativa de la dictadura: aparece referido efímeramente a una legislación sobre educación (“ley fundamental de educación primaria”) que luego no lo sería; la que sí lo sería de Cortes de 1942 no hace referencia a este carácter y, finalmente, se considera de este tipo el Fuero de los Españoles de 1945²⁶.

De manera significativa, los Principios del Movimiento Nacional de 1958 fueron considerados “fundamentales” en sí mismos y en la recopilación de 1967 aparecen por encima de las demás leyes fundamentales. De ese modo se dieron a conocer en un organigrama que el propio régimen preparó para hacer propaganda en el exterior de sus virtudes constitucionales²⁷. Lo que en las propias leyes fundamentales puede rastrearse al respecto de su entidad es únicamente una enumeración que aparece en una de ellas, el artículo décimo de la de sucesión en la jefatura del Estado: «Son leyes fundamentales de la nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la ley constitutiva de las Cortes, la presente ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango». Dicho

26. Orden de 29 de enero de 1940 del Ministro de Educación para la formación de una Comisión redactora del «anteproyecto de Ley Fundamental que ha de regir la primera enseñanza» (BOE 2/02/1940). La ley será la de 17 de julio de 1945 (BOE 18/07/1945), sin ese carácter. La de Cortes en BOE 19/07/1942). El Fuero de los Españoles en BOE 18/07/1945. Aunque no conozco referencia alguna al respecto no deja de llamar la atención de la elección de fecha en la publicación de esta serie de leyes, incluida la de educación, coincidentes con la del golpe de Estado de 1936.

27. *La constitution espagnole. Documents politiques*, Madrid, Servicio Informativo Español, 1972, p. 133.

de otra manera, el propio jefe del Estado decidía qué leyes tenían este rango fundamental y su única distinción en cuanto a su elaboración era el requisito del acuerdo de las Cortes y el referéndum para su modificación o derogación. De manera paradójica, y reforzando la decisiva arbitrariedad al respecto, de las propias leyes fundamentales las había que se habían pasado por las Cortes, pero también las había, incluso con posterioridad a la existencia de las Cortes, que derivaban de las facultades legislativas otorgadas al jefe del Estado en 1938 y 1939, como la del Referéndum Nacional sin ir más lejos.

Hay, no obstante, algo significativo en esta legislación fundamental del franquismo que es para nuestro objeto de análisis especialmente interesante. Laureano López Rodó, estrecho colaborador de Antonio Iturmendi (ministro de Justicia) y, sobre todo, de Luis Carrero Blanco en su etapa en la subsecretaría de la Presidencia del Gobierno tuvo una amplia participación en el largo proceso de elaboración de las leyes fundamentales del régimen. Del prolijo relato que ofrecen sus memorias al respecto, pueden deducirse dos datos relevantes. En primer lugar, el muy escaso impulso que el propio Franco dio a la idea una suerte de estabilización constitucional del régimen (más bien al contrario), prefiriendo prolongar una situación en la que, como Francisco Javier Conde dijo, podía continuar ejerciendo la «dictadura constituyente». En segundo lugar, la preferencia del régimen por perfilar la Administración antes que la «constitución» y la supeditación del orden fundamental a la facticidad de esa administración. Así quedó patente en el preámbulo de la ley que en 1957 reguló el régimen jurídico de la administración. Contra lo que podría esperarse de cualquier norma con visos estructurales, expresamente renunciaba a establecer cualquier rasgo de delimitación del alcance de la autoridad de los «altos órganos del estado» y, por supuesto, del jefe del Estado: «La ley no dedica ningún precepto particular al jefe del Estado por entender que sus atribuciones y prerrogativas, respetadas en su integridad y atendida su naturaleza esencialmente política, deben ser objeto especial de una ley». Como tal, esa ley nunca se produjo, como cabía esperarse de la genética del régimen en el principio del caudillaje, y lo más cercano a ello, la Ley Orgánica del estado de 1967 vino tan solo a sancionar su capacidad dispositiva arbitraria dispuesta durante la Guerra Civil.

Esto ya dice mucho de la nula entidad de la nación española en todo este proceso. Lo confirma también el relato de López Rodó respecto a su fase final, en 1967, cuando tuvo que pelear lo suyo para conseguir el suficiente consenso en el ministerio para presentar dicha legislación como «leyes fundamentales del Reino» frente a la opción, en principio con más

apoyos, que prefería llamarlas “del Estado”, como lo eran en realidad²⁸. El Reino de España, cabe recordar, fue también una institución franquista y no un cuerpo moral heredado de la historia previa a 1936, como recordó el propio dictador al presentar ante las Cortes al príncipe Juan Carlos de Borbón como sucesor designado en 1969. De hecho, como es sabido, el “Reino de España” como entidad política prácticamente no había existido en la historia española previa la II República. En el constitucionalismo anterior a 1931, el reino hacía alusión a la extensión de la monarquía o al ámbito de intervención de una institución o una previsión constitucional (regencia del reino, cuentas del reino...), pero no a una entidad política como sí lo habían sido la monarquía o la nación. “Cortes del Reino”, por ejemplo, fue una expresión apenas usada en el lenguaje constitucional y nunca lo fue “Constitución del reino”.

Si las leyes fundamentales pudieron desde 1967 presentarse como “leyes fundamentales del reino” fue por el hecho de que desde 1947 había quedado instituido (no restituido) este por la propia legislación franquista. Es un principio que sancionaría el artículo primero de la Ley Orgánica del Estado: «El Estado español, constituido en reino, es la suprema institución de la comunidad nacional». Fue por ello también que pudo reservarse el propio jefe del Estado la capacidad absoluta para señalar al “designado” en la sucesión, hacerlo como rey o regente (elección no baladí) y revocar la designación una vez realizada. La monarquía que debía suceder a Franco no iba ya a estar encabezada por un caudillo sino por un monarca o regente instituido, como el reino, por el propio dictador.

Condición esencial para que esto pudiera ser así era la aniquilación política de la nación española, ausente en toda la ecuación que formaron caudillo, reino y leyes fundamentales. Eso le permitió a Franco disponer permanentemente de una capacidad generadora de leyes fundamentales. Ante una Europa a cuyas puertas ya llamaba, la propaganda oficial del régimen afirmarían a comienzos de los años setenta: «Comme l’a dit le caudillo en maintes occasions, l’Espagne est engagée dans un processus constitutionnel permanent». Ese proceso, iniciado durante la guerra y perfeccionado hasta 1967, reflejaba «fidèlement la pensée du caudillo»²⁹.

Era una conclusión a la que poco antes había llegado un libro raro por su título, *La constitución de España*, aunque no tanto por su contenido. Fruto de una labor a la par investigadora y de difusión en el diario “Arriba”, Rodrigo Fernández Carvajal, catedrático de Derecho Político, afirmaba que, una vez concluido (aparentemente al menos) el ciclo de

28. L. López Rodó, *Memorias*, v. I, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, p. 147.

29. *La constitution espagnole...*, cit., pp. 12-13.

legislación fundamental, podía afirmarse lo siguiente: «La radicación del poder constituyente originario en el Jefe del Estado y del constituido o de revisión en las Cortes y en la nación configura al proceso constituyente [...] como una especie de otorgamiento o concesión unilateral escalonada en siete actos sucesivos...»³⁰.

Sin poder constituyente asociado, la nación no solo desconectaba de la soberanía, que radicaba solamente en el pueblo español tutelado permanentemente por Franco, sino que también perdía entidad como cuerpo político. La consecuencia de la «dictadura constituyente», si seguimos el razonamiento de Fernández Carvajal, eran unas Cortes con una «deficiente encarnación social». No mucho más se podía esperar de una nación que no era concebida sino como «un organismo unitario formado por grupos sociales naturales y permanentes»³¹.

2. *El vacío nacional del tardofranquismo y la necesidad de la constitución*

En los años finales de la dictadura hubo una evidente inquietud – sobre todo entre sectores académicos y altos funcionarios del Estado – por explorar las posibilidades de interpretación de la legislación fundamental del régimen en un sentido que trascendiera aquel formato de “dictadura constituyente”. Fue un interés que se manifestó desde diversos frentes, del académico al que tímida y limitadamente asomaba en la prensa

Desde el derecho político y la teoría del Estado hubo también cierto interés por explorar una interpretación “constitucional” de la legislación franquista de modo que, mediante una conveniente lectura, se pudiera transitar desde la misma hacia un sistema liberal y democrático. El futuro diputado de las Cortes constituyentes y ministro de Adolfo Suárez, Manuel Jiménez de Parga, alentó de manera abierta dicha interpretación desde su cátedra de derecho de Barcelona y desde el mundo editorial. Precisamente en una colección dirigida por él para la editorial catalana Ariel se publicó un trabajo de investigación de una serie de jóvenes profesores que contenía el estudio sistemático más sólido en este sentido. La

30. R. Fernández Carvajal, *La constitución española*, Madrid, Editora Nacional, 1969. Para situar este texto N. Sesma Landrín, *Rodrigo Fernández-Carvajal y la redefinición del sistema político franquista*, en “Rúbrica Contemporánea”, 2014, n. 5, pp. 89-108.

31. R. Fernández Carvajal, *La constitución...*, cit., cap. II. Como ha recordado Julio Gil, esta genética propia del régimen explicaría también después de 1967 las dificultades experimentadas por otros jefes del régimen como José Solís o Manuel Fraga cuando intentaron lo propio: J. Gil, *La estirpe del camaleón. Una historia de la derecha en España, 1937-2004*, Madrid, Taurus, 2020, p. 83 ss.

idea – avanzada por Jiménez de Parga en el prólogo – era forzar una interpretación de las leyes fundamentales que posibilitara la lectura que el propio franquismo había tratado de evitar: que la nación española constituía un sujeto político primordial y que en última instancia no había otro depositario de la soberanía más que ella³².

Menos optimistas al respecto eran entonces otros destacados académicos. Pocos años antes, Pablo Lucas Verdú, catedrático también de Derecho Político, había publicado un artículo en el que se ocupaba del “notable retraso” de la disciplina en España. Uno de los motivos que detectaba para explicarlo – quizá el principal – consistía en un hecho histórico: la escasa vinculación que había habido en España entre el cuerpo social y el Estado³³. Era una forma de decir que el problema más relevante a la altura del inicio de la Transición española era la desconexión evidente entre Estado y nación, o más bien, la inexistencia de esta, siguiendo la estela orteguiana de que «en España no hay más que pueblo». La «debilidad de la conciencia estatal presente» era para este catedrático, vinculado políticamente al socialismo de Enrique Tierno Galván, el resultado inevitable de un sistema que no había sabido generar en España un compromiso entre la sociedad y el Estado. Se diría que por mucho que el régimen hubiera hiperbolizado el lenguaje nacionalista no había logrado superar lo que Lucas Verdú entendía ese problema consustancial a la modernidad española.

Desde un punto de vista histórico, conviene detenerse en este punto para poder considerar con suficiente perspectiva la cuestión que nos ocupa en el momento del final del franquismo y de los inicios de la Transición. Como mostró con elocuencia el último estudio de Santos Juliá sobre la Transición, la idea de la misma estuvo muy vinculada a un doble proceso, tanto en la España franquista como en la España peregrina³⁴. En ambos ámbitos dicho proceso consistió en la asunción de una concepción integradora la nación española. En el primero de los casos, el de la España franquista, conllevó la necesidad de superar la idea de nación derivada de la de cruzada y en el segundo, el de la España peregrina, la renuncia al restablecimiento imperativo de la nación republicana de 1931³⁵.

32. J. de Esteban, L. López Guerra, S. Varela y J.L. García Ruiz, *Desarrollo político y constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973.

33. P. Lucas Verdú, *Situación de la ciencia del Derecho Político en España*, en “Anuario de Ciencias Jurídicas”, 1971, n. 1, pp. 223-262.

34. S. Juliá Díaz, *Transición. Historia de una política española (1937-2017)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017.

35. J. Amat Fusté, *La primavera de Munich: esperanza y fracaso de una transición democrática*, Barcelona, Tusquets, 2016.

En efecto, en vísperas de la Transición, puede constatarse en intervenciones desde posiciones políticas diferentes que un régimen tan pesadamente nacionalista como el franquista estaba dejando en herencia una total falta de conexión entre Estado y nación. El problema tenía, sin duda, conexiones históricas que llevaban al momento del largo alivio de imperio que acompañó a la España liberal y al proceso de conformación del Estado-nación en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, como en otros aspectos muy relacionados con este proceso – que, en realidad, es el de la modernidad – el régimen franquista provocó una cesura determinante³⁶.

Es en esa desconexión esencial entre el Estado y la nación del franquismo que, en la misma medida en que el régimen comenzó a aflojar la mano represiva, comenzaron a reverdecer cuestiones similares a las que habían llegado hasta la solución constitucional de 1931. Un académico especialmente interesado por la relación entre el Estado y las identidades nacionales y culturales como Juan José Linz, constataba en 1973 que, a pesar de la sobredosis de nacionalismo español, la cuestión de la integración de distintas identidades nacionales en España seguía pendiente de resolverse treinta años después de instaurado el régimen³⁷.

En aquellas partes de España donde ya se habían manifestado desajustes entre Estado e identidad nacional previamente, ese espacio sin cubrir entre Estado y nación fue en buena medida ocupado de nuevo por otras formas de nacionalismo alternativas al español. Pocos años después de estrenada la constitución de 1978, el mismo Juan José Linz constataba que en España el problema de la compaginación constitucional de las identidades presentaba mucha más complejidad que otras cuestiones históricamente relevantes, como la relación entre Iglesia y Estado o la misma forma de Estado³⁸.

36. S. Juliá Díaz, *Anomalía, fracaso y dolor de España*, en “Claves de Razón Práctica”, 1996, n. 66, pp. 49-51.

37. J.J. Linz, *Early State-Building and late Peripheral Nationalisms Against the State: The Case of Spain (1973)*, ahora en J.J. Linz, *Obras escogidas*, v. 2, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, cap. 1.

38. J.J. Linz, *De la crisis del estado unitario al Estado de las autonomías (1981)*, en Id., *Obras...*, cit., cap. 4.

3. *El día de la marmota: nación y nacionalidades en vísperas de la Constitución*

Esta necesidad de retomar cuestiones relativas a la relación entre la nación, las identidades nacionales y el Estado, se manifestó ineludible en las vísperas constitucionales, como si el tiempo volviera a repetir escenarios y cuestiones de 1931. Fue en paralelo a la percepción, cada vez más generalizada, de la necesidad de una constitución que superara el galimatías de las leyes fundamentales. En este sentido, desde comienzos de los años setenta se produjeron manifestaciones públicas cada vez más explícitas abogando por una necesaria recuperación de la idea de un cuerpo de nación en España en comunicación política con el Estado a través de la representación.

Quienes tomaron parte en ese incipiente debate público – tanto desde las orillas del régimen, como desde la oposición al mismo – vieron claro el escollo que suponía la concepción de fondo del régimen de España no como un cuerpo de nación, sino más bien como una nación de cuerpos unidos con un cemento tan poco político como el “destino” y su contenido religioso. La “democracia orgánica” que hasta su final el régimen quiso vender – sobre todo en Europa – como una forma española de democracia era, en realidad, lo que impedía que eclosionara de manera eficaz una nación española que pudiera ponerse en comunicación política con el Estado.

El nacimiento en 1973 del grupo Tácito es bien ilustrativo al respecto. Un grupo de juristas, buena parte de ellos funcionarios de alto nivel (musculatura del Estado podríamos decir), liderados por Alfonso Osorio, comenzaron a reunirse y a publicar artículos colectivos en el diario “Ya” en junio de aquel año. En su primera intervención pública abogaron precisamente en favor de una vinculación entre la sociedad española y el «quehacer cotidiano nacional»³⁹. Sabían de lo que hablaban pues, a pesar de ser ellos mismos parte de la maquinaria del propio régimen, tuvieron formalmente que registrarse como una sociedad anónima, lo que ya da cuenta de las muy escasas posibilidades que el sistema franquista ofrecía a la altura del inicio de los años setenta para hacer efectiva esa conexión entre Estado y nación.

La necesidad era percibida también desde entrañas más profundas del régimen. Torcuato Fernández Miranda, que había sido catedrático de Derecho Político en Oviedo, acababa de dejar el ministerio de la secre-

39. Á.L. Linares Seirul-lo, *El grupo Tácito y la transición a la democracia*, en “Aportes”, 2013, n. 83, pp. 68-87.

taría general del Movimiento cuando vio la luz su libro *Estado y Constitución*. Se trata de una obra genérica más sobre el Estado que sobre la constitución (como era de esperar, por otra parte) con alusiones solamente tangenciales a España. Un libro poco comprometido, en suma. Sin embargo, en el capítulo que dedica Fernández Miranda al Estado nacional hay una reflexión que es sin duda muy relevante para pulsar cómo se veía desde dentro del propio régimen, y no precisamente en su parte más intransigente, la relación entre Estado y nación a la altura del momento de la muerte del dictador.

Para responder a la pregunta sobre el significado del concepto de nación, el futuro presidente de las primeras Cortes de la monarquía de Juan Carlos I de manera prometedora echaba mano del conocido texto de Ernest Renan. La obra del académico francés había sido traducida en 1957 por Rodrigo Fernández-Carvajal, discípulo de Francisco Javier Conde, figura principal como ya se recordó en la elaboración de la idea del caudillaje franquista. Justamente a la introducción de Fernández-Carvajal se remite Fernández Miranda para despejar cualquier posibilidad de leer en el texto de Renan una necesidad de vincular la idea del «plebiscito cotidiano» con la autodeterminación del cuerpo nacional: «La nación no es – concluye Fernández Miranda – la resultante de una serie de factores más o menos materiales. Es un acto espiritual, que descansa en la voluntad del hombre, consustancial con su naturaleza. Esta voluntad surge, está forjada, determinada por un proceso histórico»⁴⁰.

El “proceso histórico” era el mecanismo que permitía obviar la otra premisa de Renan, la que aconsejaba preguntar a la gente acerca de su adscripción nacional. Fernández Miranda prefería sostenerse ahí sobre José Ortega y Gasset y su idea de la nación como anhelo común y, sobre todo, nada sorprendentemente, sobre el ideario de José Antonio Primo de Rivera al respecto: «[...] su fórmula política y no científica, cargada de poesía, logra un acierto intuitivo de expresión. El pueblo, como unidad de destino en lo universal, constituye la nación»⁴¹. Honrando precisamente al fundador de la Falange y a los líderes que junto a él la habían fusionado en 1934 con las JONS, Fernández Miranda había aclarado el sentido de España como comunidad de economía, de trabajo y de destino, pero no política: «Cuanto más técnica, más industrial, con estructuras económicas más fuertes, cuanto más exacta y rigurosa en el trabajo, en el esfuerzo y en el empeño colectivo, más comunidad será; pero esa comunidad no tendría justificación si no fuese la realidad social para

40. T. Fernández Miranda, *Estado y constitución*, Madrid, Espasa, 1975, pp. 167-168.

41. *Ivi*, p. 170.

vivir de un modo específico de vida, vida que España definió a altura universal al constituirse como patria»⁴².

Con estos mimbres, el pensamiento de Fernández Miranda no podía apuntar tampoco a una idea de nación constitucional. La nación era, en su pensamiento, unidad de destino y soporte (pasivo políticamente) del Estado, nada más. Sin embargo, en el capítulo en que entraba en la relación entre poder y constitución, apuntaba una comprensión de la constitución y el derecho constitucional que podía abrir un derrotero diferente para la nación, más allá de su consideración como unidad de destino. «No basta con un derecho del Estado [...] ni basta con un derecho del gobierno o del gobernante que le señale derechos y deberes [...] si no establece con eficacia operativa los derechos y situación del gobernado y un sistema de controles eficaces que hagan cierta y efectiva su acción política en la relación de poder». Fernández Miranda era bien consciente que estaba refiriéndose a la necesidad precisa de concebir la nación como *cuerpo político*: «El proceso histórico del Estado moderno conduce a considerarle más como *incorporación* del pueblo en un *cuerpo* político que como simple relación de subordinación»⁴³.

Es en esta parte del libro de Fernández Miranda donde se percibe más claramente la sombra del *Derecho constitucional comparado* de Manuel García-Pelayo. Publicado originalmente en 1950, cuando casi nadie usaba siquiera la expresión “derecho constitucional”, el manual del futuro primer presidente del Tribunal Constitucional español se convertirá en la referencia obligada para quienes estaban buscando una salida al régimen al final del franquismo.

Un joven letrado del Consejo de Estado, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, publicó en 1971 un conocido y breve libro en el que defendía que todos esos esfuerzos argumentativos acerca de las posibilidades interpretativas de las Leyes Fundamentales como constitución española eran vanos. Lo serían, argumentaba el futuro padre de la Constitución actual de España, mientras estuviera presente el caudillo, y precisamente por serlo. Recordando la teoría del caudillaje de Francisco Javier Conde, Herrero sostenía que la presencia de Franco en el sistema diseñado a lo largo de su régimen cancelaba por sí misma cualquier posibilidad de comunicación política entre el cuerpo de nación y el poder. El carácter de

42. T. Fernández Miranda, *Discurso en el acto conmemorativo del XXXVII aniversario de la fusión de Falange española y de las JONS celebrado en el teatro Calderón de Valladolid, el 4 de marzo de 1971*, Madrid, Ediciones del Movimiento, 1971, p. 18.

43. T. Fernández Miranda, *Estado y constitución...*, cit., p. 280.

las Cortes, instrumento de “colaboración” más que de representación, era el mejor ejemplo de dicho cortocircuito constitucional⁴⁴.

Otra cosa bien diferente sería el momento en que se produjera la sucesión en dicha jefatura del Estado y, ya con un monarca al frente de la misma, comenzaran realmente a tener sentido constitucional las disposiciones de la legislación fundamental del franquismo. Sería entonces, proponía Herrero, cuando las leyes fundamentales franquistas podrían ser leídas en clave constitucional y atendiendo al principio monárquico como guía de interpretación.

La primera parte de la década de los setenta fue también el momento en que, de nuevo desde las orillas del régimen, se trató de explorar su posible adaptación a las exigencias identitarias que se manifestaban cada vez de manera más abierta en Cataluña, País Vasco o incluso Galicia. Se acusaba claramente el fenómeno antes apuntado de que los nacionalismos no españoles estaban ocupando crecientemente el espacio que la propia estructura del régimen había abierto entre Estado y “pueblo”. Partidos nacionalistas vascos y catalanes venían calentando motores desde comienzos de la década de los sesenta en el sentido de vincular sus propuestas identitarias con la concreción de diversos cuerpos políticos, tanto del español como del catalán o el vasco.

En buena medida ocurrió cuando desde los aledaños del régimen se quiso hacer una lectura constitucional de las leyes fundamentales: el propio régimen, con su estructura esencial de caudillaje intacta desde 1938, generaba unos diques insuperables para cualquier forma de dotación política de la sociedad, incluidas, por supuesto, las formas de autogestión de espacios regionales, cuya reivindicación fue creciente en los años finales de la dictadura⁴⁵. Como es sabido, sin embargo, esto no impidió que desde sus orígenes, convivieran con el régimen formas de autonomía. Sin contemplar ninguna posible competencia a la mono-identidad española impuesta por el régimen, este consintió entre 1937 y 1975 la conformación de algunas formas de autogestión en Canarias, Álava y Navarra. En el primer caso, se trataba de la prolongación del régimen de cabildo establecido en 1912 vaciado de toda intervención representativa mediante el nombramiento gubernativo de sus agentes. En Navarra y Álava se dio continuidad al sistema foral mediante el gobierno provincial por institu-

44. M. Herrero de Miñón, *El principio monárquico*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972, cap. 1.

45. La interpretación de la democracia como “autogestión” estuvo entonces precisamente muy presente en el discurso político catalán: E. Ucelay-Da Cal, *Breve historia del separatismo catalán*, Barcelona, Ediciones B, 2018, p. 181 ss.

ciones propias de las que el régimen no podía esperar más que una franca adhesión, como se había demostrado desde 1936. Fue en estos dos casos donde la autogestión tributaria se continuó mediante el régimen de Concierdos Económicos, firmados en 1941 y 1969 con Navarra y en 1942 y 1952 con Álava. Con ello quedaba en manos locales, inconfundiblemente adictas al régimen, una buena parte de la gestión de la administración pública provincial⁴⁶.

Como Estatuto de autonomía, el régimen consistió únicamente uno, el de Guinea Ecuatorial, forzado por los compromisos adquiridos tras el ingreso de España en la Organización de Naciones Unidas. Por imperativo de este organismo, en 1963 se redactaron unas bases y en 1964 se promulgó una “Ley articulada sobre el régimen autónomo de la Guinea Ecuatorial” que contemplaba la existencia de un Consejo de Gobierno y una Asamblea general, sometidas al filtro de un Comisario general. Como se advierte en el preámbulo de esta ley, la participación local en su gestación se redujo a una lectura del proyecto a una representación de la colonia sobre la que se hicieron “observaciones no esenciales”⁴⁷.

Esta magra experiencia descentralizadora del régimen tuvo su culminación tardía en la Ley de Bases del Régimen Local de 1975. Manteniendo el sistema propio del régimen de la representación corporativa, esta legislación sancionó el régimen especial de las islas y de las provincias de Álava y Navarra. Sin embargo, disponía también la existencia de una pequeña válvula por la que dar salida a algunas aspiraciones de autonomía en la forma de Mancomunidad de Provincias mediante la transferencia de competencias desde las diputaciones⁴⁸. Esta será, por cierto, una de las referencias legales que el Gobierno usará en 1977 al restablecer la Generalitat de Cataluña.

Pocos días antes, en un Consejo de Ministros presidido por el príncipe Juan Carlos, se había resuelto crear una comisión en el Instituto de

46. J.A. Pérez, *Foralidad y Autonomía bajo el franquismo (1937-1975)*, en L. Castells Arteche, A. Cajal Valero (dir.), *La Autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 285-320. A. Belén Sanjurjo, *El régimen de Concierdos en Álava entre 1942 y 1976*, en “Revista Vasca de Administración Pública”, 2015, n. 101, pp. 89-127; I. Cantabrana Morras, *Octavistas contra Oriolistas. La lucha por el control de las instituciones, 1936-1957*, en A. Rivera Blanco (dir.), *Dictadura franquista y desarrollismo. El franquismo en Álava*, Vitoria, Ayuntamiento de Vitoria, 2009; J. Cruz Alli, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2010.

47. BOE, Decreto 1885/1964, de 3 de julio, por el que se aprueba la Ley articulada sobre régimen autónomo de la Guinea Ecuatorial.

48. BOE Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

Estudios de Administración Local para la posible ampliación a Vizcaya y Guipúzcoa de “un régimen administrativo especial”. Respondía a una campaña, no satisfecha, promovida desde las diputaciones provinciales de Guipúzcoa y Vizcaya para lograr la anulación del decreto-ley que en 1937 había liquidado la autonomía de esas dos provincias vascas, manteniendo las de Álava y Navarra. Juan María de Araluce, presidente de la diputación guipuzcoana, fue quien con más ahínco buscó esa anulación con el fin de restaurar la administración foral de la provincia. Araluce fue asesinado por la organización terrorista ultranacionalista ETA un año después junto a su chófer y tres escoltas⁴⁹.

El “régimen administrativo especial” o la “institucionalización de la región” fue la respuesta más depurada que el régimen pudo ofrecer a los crecientes anhelos autonómicos evidentes sobre todo en Cataluña. En febrero de 1976 el gobierno de Carlos Arias Navarro volverá a usar de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local para promover la “consagración de entidades intermedias”⁵⁰. El Gobierno era muy consciente entonces de que sus grandes problemas eran la reforma política, la cuestión social y la articulación territorial. José María de Areilza, ministro de Asuntos Exteriores, recordaría en sus apuntes sobre la Transición la sensación de que en 1976 era patente que el régimen de 1939 no había solucionado sino, al contrario, empeorado notablemente en Cataluña la relación entre Estado y nación⁵¹.

Manuel Fraga, ministro de Gobernación y responsable de este decreto, mostró en abril de 1976, al inaugurar los trabajos de la comisión de estudio del régimen especial catalán, el límite que no podía salvarse desde los imperativos del propio régimen: «Ya sabemos qué cosas llevan en nuestro país a la guerra civil: cuáles provocan de forma justificada la intervención del ejército, cuando se pone en peligro la unidad sagrada de España». Como concluye Carme Molinero, para ir más allá no solamente hacían falta otros dirigentes sino, sobre todo, otra manera de entender la reforma política y su alcance constitucional⁵².

49. Ha estudiado todo este proceso de búsqueda de un restablecimiento de la autonomía foral en Vizcaya y Guipúzcoa J.J. Echeverría, *La constitucionalización de la foralidad (1975-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019, cap. 2.

50. Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se crea una Comisión para el estudio de un régimen especial de las cuatro provincias catalanas.

51. Citado por C. Molinero Ruiz, *Los primeros gobiernos de la monarquía y la cuestión catalana*, en M. Redero San Román, *Adolfo Suárez y la Transición política*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2017.

52. C. Molinero Ruiz, *Los primeros gobiernos de la monarquía...*, cit., p. 151.

En efecto, la reconexión entre el Estado y el cuerpo político de la nación española requería de una reforma política cuyo calado constitucional no aparecía ni de lejos en la reforma propuesta por el tándem Arias-Fraga en 1976. En ella se trataba de reformar la legislación atinente a partidos políticos – para dar entrada al Partido Socialista pero no al Comunista –, y las que tenían que ver con el funcionamiento de las Cortes y su papel en el del Estado. Era en ese mismo paquete que Fraga incluía la idea de regímenes administrativos especiales para Cataluña o el País Vasco, siempre en la línea marcada en su discurso antes citado.

Para entonces el debate público estaba ya desbordando claramente los proyectos y perspectivas ministeriales. En 1975 Ramón Tamames, entonces miembro de la dirección del Partido Comunista, publicó un pequeño libro en el que exponía algunas ideas sobre el alcance del cambio político que necesitaba España, centrado en la recuperación de su entidad como un cuerpo político de nación, es decir, con una comunicación política entre Estado y nación mediante un sistema de libertades y mecanismos de representación. En el prólogo se refería a diferentes espacios en los que se estaba produciendo ya de hecho ese debate, que iba mucho más allá de la reforma proyectada por Arias y Fraga. Una cena organizada en su casa de Aravaca por Joaquín Garrigues, la asistencia de dirigentes de la oposición a la toma de posesión del presidente mexicano José López Portillo, otra comida en casa de José María Armero (quien facilitaría luego el encuentro del presidente Suárez con el líder comunista Santiago Carrillo), eran aprovechados para algo que a Tamames entonces le pareció mucho más realista que llegar a acuerdos constitucionales: «No hubo pacto, pero se aclararon las ideas [...] [I]o cual en un país como el nuestro de tan escasa tradición en materia de conversaciones políticas con una amplia gama de actitudes, no fue poca cosa»⁵³.

Comenzaron entonces a debatirse y en algunos casos a concretarse proyectos de constitución. El mismo Ramón Tamames publicó sus reflexiones al respecto respondiendo a este clima y personajes muy cercanos al gobierno, como José Manuel Otero Novas, hicieron ya sus primeras propuestas al respecto⁵⁴. En cualquiera de aquellas constituciones

53. R. Tamames, *Un proyecto de democracia para el futuro de España*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1975, p. 9.

54. Otero Novas redactaría luego otro proyecto para Suárez, conocido como la constitución del Gades, pero ya antes, a finales de 1975 había hecho lo propio, con poco éxito, para Manuel Fraga, según refiere en *El régimen constitucional de 1978. Perspectiva desde mis experiencias*. Ponencia presentada en el Congreso *España cara al siglo XXI*, octubre 1986.

proyectadas podía apreciarse el relieve que tenía entonces la necesidad de combinar la reconstrucción política de la nación española con la de la autonomía territorial. Los años 1976 y 1977 conocen muy diferentes iniciativas respecto de la autonomía no solamente desde Cataluña o el País Vasco, sino también desde Valencia, Andalucía, Aragón, Valencia o León.

Desde el gobierno de Adolfo Suárez los *tácitos* Otero Novas y Alfonso Osorio apostaron por una “vía italiana” que satisficiera las que entendían más políticas reivindicaciones autonómicas en Cataluña y País Vasco. Por un lado «[S]e trataba de hacer una descentralización político administrativa general, creando algo así como unas diputaciones regionales», para la generalidad de las regiones. Por otro, «dotar de un Estatuto especial más ambicioso, de sustancia federal, a las regiones históricas con problema singular»⁵⁵. En ese sentido iba el proyecto que preparan en la secretaría técnica dirigida por Otero Novas para el presidente Suárez en el momento previo a la convocatoria electoral de 1977.

La legislación italiana, no casualmente entonces un asunto interesante también para la ciencia política y el derecho constitucional en España, podía entenderse en un sentido algo más audaz⁵⁶. Solución en cualquier caso diferente del federalismo, podía, sin embargo, entrañar un ejercicio políticamente creativo propio y autónomo respecto del Estado pero dentro de la nación. Francesc Lliset así lo vio en 1977 analizando las posibilidades de Baleares para derivar una autonomía de la Ley de Régimen Local de 1975: «Con la expresión Estatuto no se alude al poder originario de las regiones al darse una Constitución frente al Estado, o al margen del Estado, sino a un poder de constituirse dentro y al amparo de una constitución estatal de que los estatutos traen causa»⁵⁷.

En definitiva, año y medio después de la muerte del dictador, si la perspectiva de una ruptura con la formación de un gobierno provisional que diera paso a un nuevo Estado parecía poco probable, también lo era que una reforma sin incluir una recomposición compleja del cuerpo de nación. Fue en el intersticio entre la reforma y la ruptura que, como

55. J.M. Otero Novas, *El régimen constitucional de 1978...*, cit., p. 35.

56. Un especialista en derecho autonómico como Enric Argullol comenzaba entonces su carrera académica precisamente con un estudio sobre la autonomía en el Constitucionalismo italiano: *La vía italiana a la autonomía regional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

57. F. Lliset Borrell, *La autonomía balear. Aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Palma de Mallorca, Colegio Oficial de Secretarios Interventores y Depositarios de Administración Local, 1977, p. 32.

argumentó Santos Juliá, se coló la Transición⁵⁸. El planteamiento que Torcuato Fernández Miranda hizo al respecto, y que Suárez siguió solamente en su primera fase, proponía, como es bien sabido, usar el mismo mecanismo que había dispuesto el régimen para generar su legislación fundamental y obtener así una habilitación legal impecable para proceder posteriormente a la reforma constitucional. En síntesis, se trataba de hacer valer la idea que veíamos anteriormente expresada por Miguel Herrero en 1971 de que las leyes fundamentales podían tener sentido solamente una vez desaparecido el cortocircuito del propio dictador.

La ley que produjo aquel planteamiento era notablemente menos específica en su formulación que la fracasada de Arias y Fraga, lo cual constituyó su principal virtud. Además de ofrecer acomodadas vías de salida a quienes tenían que votar lo que previsiblemente era su final como institución, contenía una hoja de ruta de alcance constitucional. A diferencia del intento anterior de Carlos Arias y Manuel Fraga, la octava ley fundamental contenía ya un embrión de constitución: vinculaba a «todos los órganos del estado» a los «derechos fundamentales de la persona», establecía la capacidad legislativa en las Cortes y la sancionadora en el rey y disponía la elección de aquéllas mediante «sufragio universal directo y secreto». Ciertamente contenía válvulas de seguridad, como la posibilidad de que la iniciativa para la reforma constitucional la tomara el Gobierno y una suerte de “acción de oro” en manos del rey (de la que no llegó a hacer uso) consistente en la posibilidad de someter en cualquier momento a referéndum una “opción política”, fuera o no de alcance constitucional. La diferencia entre la reforma de Arias-Fraga y la de Suárez, advertida por los protagonistas y los analistas del momento, fue esencial para abrir el espacio necesario a la nación como sujeto político y, por lo tanto, para reconstruir, cuarenta años después, el cuerpo político de la nación española⁵⁹.

Como la Comisión de los nueve que negoció con Suárez en 1977 desde la oposición se lo hizo saber, dicha reconstrucción política de la nación española pasaba por el reconocimiento de que España no era nación de una sola identidad nacional. Acoplar de nuevo Estado y nación en España requería, a su juicio, «adecuarlo a las exigencias que plantean el

58. S. Juliá Díaz, *Ni reforma ni ruptura: solo una transición de dictadura a democracia*, en “Ventunesimo Secolo. Rivista di Studi sulle Transizioni”, 2010, n. 23, pp. 53-81.

59. L. Lavilla Alsina, *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977)*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2017, p. 208; S. Juliá Díaz, *Ni reforma ni ruptura*, cit., passim.

carácter plurinacional y pluriregional de España [...]»⁶⁰. Una palabra, plurinacional, que hoy genera una alarma incomprensible si se tiene en cuenta su normalidad de uso en el momento constituyente.

En buena medida, quienes iban a enfrentar el proceso constituyente en España se encontraban con el mismo problema que Luis Jiménez de Asúa, el artífice de la constitución republicana, refería respecto a 1931: «Si España hubiese sido un país fundamentalmente unitario, acaso hubiéramos dado otro aire y otro tono al Título primero del Código Político; pero nos encontrábamos con esta realidad insobornable: la de que en España hay regiones de naturaleza típica, de perfil acusado»⁶¹.

En julio de 1976, apenas hubo tomado posesión el gobierno de Adolfo Suárez, José María de Areilza (cuyo nombre sonó precisamente para dirigir el gobierno), mostraba en declaraciones al diario “El País” una certidumbre muy similar a la de Jiménez de Asúa en 1931: «En Cataluña y en el País Vasco alguna forma de decisión política será necesaria para evitar la absoluta desconexión actual entre la realidad que allí existe y la utópica versión oficial. La monarquía democrática puede ofrecer fórmulas audaces que reviertan esa situación antes de la convocatoria electoral»⁶².

Respondiendo a la necesidad de contar con instrumentos para el debate público, la editorial La Gaya Ciencia de Barcelona publicó entonces una muy interesante serie de libritos en los que introducía grandes temas constitucionales (república, monarquía, nacionalismo, constitución...). José Antonio Rodríguez Casanova escribió uno de ellos para explicar qué eran los estatutos de autonomía. En su apertura advertía un hecho que puede servir muy bien de broche a esta reflexión sobre las carencias que, paradójicamente, un régimen tan superdotado de nacionalismo como el franquista dejó a la España constitucional que tuvo que comenzar por reconstruir, precisamente, la nación y su vínculo con el Estado: «En España cuarenta años de poder absoluto de un reducido grupo de políticos ha impedido paradójicamente que el Estado uniera de verdad a los hombres y tierras de España [...]»⁶³.

60. Citado por C. Molinero Ruiz, *Los primeros gobiernos...*, cit., p. 162.

61. L. Jiménez de Asúa, *La constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1942 p. 63.

62. Recogido en J.M. de Areilza y Rodas, *Cuadernos de la Transición*, Barcelona, Planeta, 1983 p. 135.

63. J.A. Rodríguez Casanova, *Qué son los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, La Gaya Ciencia, 1977, p. 13.