

La cuestión territorial en los inicios de la Transición a la democracia en España: reflexiones sobre un debate político y periodístico (1977–1978) *

The territorial issue at the beginning of the Transition to democracy in Spain: reflections on a political and journalistic debate (1977–1978)

ITZIAR REGUERO SANZ

Universidad de Valladolid, Facultad de Filosofía y Letras. Plaza del Campus s/n, 47011 Valladolid.

itziar.reguero@uva.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3274-1861>

JOSÉ–VIDAL PELAZ LÓPEZ

Universidad de Valladolid, Facultad de Filosofía y Letras. Plaza del Campus s/n, 47011 Valladolid.

pelaz@fyl.uva.es

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7255-4430>

Recibido/Aceptado: 04-02-2020/15-07-2020

Cómo citar: REGUERO SANZ, Itziar, PELAZ LÓPEZ, José–Vidal, “La cuestión territorial en los inicios de la Transición a la democracia en España: reflexiones sobre un debate político y periodístico (1977–1978)”, en *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, 40 (2020), pp. 789-814.

DOI: <https://doi.org/10.24197/ihemc.40.2020.789-814>

Resumen: El presente artículo analiza e interpreta el discurso de la prensa de Madrid sobre el proceso autonómico que se desarrolló en España entre junio de 1977 y diciembre de 1978. La metodología se basa en el análisis de contenido de los editoriales publicados por *ABC*, *El País* y *Diario 16*. Los resultados de esta investigación revelan que la cuestión territorial fue un tema recurrente en el debate de la prensa española y que los tres diarios, a partir de diferentes construcciones mediáticas, desempeñaron un papel crucial a la hora de configurar una actitud social positiva respecto al tema autonómico.

Palabras clave: Estado de las Autonomías; comunidades autónomas; España; Constitución 1978; prensa de Madrid; Transición a la democracia.

Abstract: This article analyzes and interprets the Madrid press discourse on the autonomic process that was built in Spain between June 1977 and December 1978. The methodology is based on the qualitative content analysis of the publishers published by *ABC*, *El País* and *Diario 16*. The results of

* Esta investigación se ha llevado a cabo dentro de las actividades del proyecto I+D: “Perfiles del centro político: proyectos y realizaciones”, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad” (Ref.: HAR2016-75600-C2-2-P).

this research reveal that territorial decentralization was a recurrent theme in the Spanish press debate and that the three newspapers, based on different media constructions, played a crucial role in shaping a social attitude positive regarding the autonomic issue.

Keywords: State of Autonomies; autonomous communities; Spain; Constitution 1978; press of Madrid; Transition to democracy

Sumario: Introducción; 1. Cataluña: entre la República y la Monarquía; 2. El País Vasco, bajo la sombra de ETA; 3. Las preautonomías: preparando el “café para todos”; 4. El debate constitucional: el enredo de las nacionalidades y regiones; 5. ¿Cabén los fueros en la Constitución?; Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La idea de que democracia y autonomía debían ir unidas estuvo presente desde la muerte de Franco. En su discurso de proclamación en noviembre de 1975, Juan Carlos I se refirió a la necesidad de construir “un orden justo, igual para todos” que permitiera reconocer dentro de la unidad del Estado las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen España. Tal y como señala Núñez Seixas “la nueva España posfranquista y democrática, independientemente del grado de profundidad y representatividad de su nuevo régimen político, y más allá de la forma de Estado, o sería descentralizada, o no sería”¹.

Tras celebrarse las primeras elecciones generales el 15 de junio de 1977, el Gobierno de UCD presidido por Adolfo Suárez comenzó el proceso de ordenación territorial estableciendo regímenes preautonómicos en Cataluña y el País Vasco, en septiembre y en diciembre de ese mismo año. Estas dos comunidades lideraban el proceso, dado que en ambas existían poderosas fuerzas nacionalistas y en el caso vasco, además, el independentismo había adoptado la vía violenta para conseguir sus fines. En los meses siguientes las demás regiones españolas establecerían también entes preautonómicos lo que colocó a las Cortes ante un verdadero hecho consumado. Mientras se debatía la Constitución, España se había convertido en un Estado autonómico *de facto* que había que definir *de iure*.

En los debates constitucionales acaecidos entre los años 1977 y 1978, “la cuestión que verdaderamente puso a prueba el temple y la capacidad negociadora de los parlamentarios fue la futura organización territorial del Estado”². Este asunto ha sido definido tanto por expertos como por los propios protagonistas como el más importante de cuantos incluiría el texto

¹ NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel (coord.), *España en democracia, 1975-2011*, Barcelona, Crítica, Marcial Pons, 2017, p. 140.

² POWELL, Charles, *España en democracia (1975-2000)*, Madrid, Plaza y Janés, 2001, p. 228.

constitucional: “el más grave, el gran escollo”³, “la cuestión palpitante”⁴, “una labor ardua, muy compleja”⁵, y, en definitiva, el punto más difícil sobre el que llegar a un acuerdo: “el consenso reinante en la ponencia peligró en muchas ocasiones, pero ninguna como en el caso de las autonomías”⁶. Para Eduardo García de Enterría la organización territorial de España fue “el aspecto más relevante de la Constitución desde una perspectiva histórica global”⁷. El resultado fue el polémico y ambiguo Título VIII que ni satisfizo a todos los partidos políticos, ni estableció un modelo de Estado autonómico cerrado y completo⁸.

El objetivo de este trabajo es analizar el intenso debate político y periodístico que se produjo en España entre 1977 y 1978 en relación a la cuestión territorial a partir de los tres diarios madrileños más significativos de la época: *ABC*, *El País*, y *Diario 16*. Como ha sido ya puesto de relieve en numerosas ocasiones⁹, durante la Transición los periódicos no actuaron como meros transmisores de información, sino que fueron agentes políticos de primer orden en tanto que trataban de influir en la toma de decisiones de la clase política y en la opinión de la propia sociedad, configurando un

³ CASTRO, Carmen, *La prensa en la transición española 1966-1978*, Madrid, Alianza, 2010, p. 305.

⁴ ARCHILÉS, Ferrán, “Melancólico bucle: Narrativas de la nación fracasada e historiografía española contemporánea”, en Saz, Ismael y Archilés, Ferrán, *Estudios sobre nacionalismo y nación en la España contemporánea*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, p. 275.

⁵ SÁNCHEZ TERÁN, Salvador, “La Transición y la cuestión autonómica”, en Pelaz López, José-Vidal, *El Estado y las autonomías*, Valladolid, Fundación Transición española, 2011, p. 78.

⁶ SOLÉ TURA, Jordi. *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, Alianza, 1985.

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución y las autonomías territoriales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25 (1989), p. 17.

⁸ GIORDANO, Benito, y ROLLER, Elisa, “‘Té para todos’? A comparison of the processes of devolution in Spain and the UK”, en *Environment and Planning*, 36 (2004), p. 2167. FUSI, Juan Pablo, “La organización territorial del Estado”, en FUSI, Juan Pablo, *España, autonomías*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, p. 40.

⁹ Esta idea la defiende un gran número de autores: CASTRO, Carmen, *La prensa... op. cit.*, p. 305; QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael, *Prensa y democracia. Los medios de comunicación en la Transición*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009; ZUGASTI, Ricardo, *La forja de una complicidad. Monarquía y prensa en la Transición española (1975-1978)*, Madrid, Fragua, 2007. COTARELO, Ramón, y CUEVAS, José Carlos, *El cuarto poder. Medios de comunicación y legitimación democrática en España*, Melilla, UNED, 1998; GRECIET, Esteban, *Censura tras la censura. Crónica personal de la transición periodística*, Madrid, Fragua, 1998; BARRERA, Carlos, *Sin mordaza. Veinte años de prensa en democracia*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.

imaginario colectivo: “La prensa, más allá de constituirse en cuarto poder [...] ha coronado un escenario público en el que se ha desarrollado el acontecer político”¹⁰. Como recuerda el constructivismo social mediático, los *mass media* son un agente de primer orden a la hora de configurar una realidad modelada¹¹. La evidencia empírica de esta influencia se conformó con el desarrollo de la *agenda setting* por McCombs y Shaw, según la cual la realidad elaborada por los periodistas adquiriría una gran importancia a la hora de orientar a los ciudadanos a establecer una agenda temática¹², es decir, a debatir sobre unos temas y silenciar otros¹³. En las sociedades desarrolladas los medios establecen los márgenes del debate público y su poder reside en delimitar las fronteras del espacio cognitivo desde el cual los ciudadanos piensan las cuestiones públicas¹⁴. O, en palabras de Dader, el establecimiento de la agenda pública es un proceso de “canalización periodística de la realidad”¹⁵. La selección de temas, pues, constituye la primera parte del análisis de la representación mediática. El tratamiento que se da a los acontecimientos es el siguiente paso. De esto trata el *framing*, del proceso por el cual los medios de comunicación encuadran los diferentes temas sociales¹⁶ de tal manera que son tan importantes los asuntos que se publican, como los argumentos con los que se definen las realidades sociales¹⁷.

¹⁰ CORZO, Susana y MONTABÉS, Juan “El voto cautivo o el intento mediático de deslegitimación política del sufragio”, en COTARELO, Ramón, y CUEVAS, José Carlos, *El cuarto... op. cit.*, p. 182.

¹¹ SCHEUFELE, Dietram A, “Framing as a Theory of Media Effects”, en *Journal of Communication*, 49, (1999), pp. 103-122. SEMETKO, Holli A., y VALKENBURG, Patti M. “Framing European politics: a content analysis of press and television news”, en *Journal of Communication*, 50, 2000, pp. 93-109.

¹² SAPERAS, Enric, *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas: las recientes investigaciones en torno a los efectos de la comunicación de masas, 1970-1986*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 60.

¹³ DAVARA TORREGO, Javier, *España en portada*, Madrid, Fragua, 2004, p. 45.

¹⁴ LÓPEZ GARCÍA, Guillermo, GAMIR RÍOS, José, y VALERA ORDAZ, Lidia, *Comunicación política. Teorías y enfoques*, Madrid, Síntesis, 2018.

¹⁵ DADER, José Luis. “Las provincias periodísticas de la realidad”, en *Communication & Society*, 3 (1990), p. 86.

¹⁶ HUMANES, María Luisa. “El encuadre mediático de la realidad social: Un análisis de los contenidos informativos en televisión”, en *Zer: Revista de estudios de comunicación*, 11, (2001).

¹⁷ SÁDABA, Teresa, “Origen, aplicación y límites de la ‘teoría del encuadre’ (framing) en comunicación”, en *Comunicación y Sociedad*, 2, (2001), p. 154.

Si bien es cierto que todos los medios de comunicación tuvieron un papel importante en la consolidación de la democracia española, no hay duda de que los llamados periódicos nacionales fueron los principales formadores de opinión y entre ellos los tres que nos ocupan¹⁸. *ABC* era conservador, tradicional y, sobre todo, monárquico y su tirada entre 1977 y 1978 se situaba en una media de 160.000 ejemplares, la mayor de España¹⁹. *El País* tenía un perfil liberal, progresista y europeísta y tiraba 128.000 (en 1979 superaría a *ABC*) mientras que *Diario 16* se situaba cercano a la órbita centrista y ponía en los quioscos 66.000 copias diarias²⁰. Entre los tres abarcan el espectro ideológico sobre el que se fraguó el consenso político de la Transición. Deliberadamente quedan fuera de este estudio los periódicos que representaban posturas extremas a derecha e izquierda y también la prensa regional, porque se aborda la percepción de la cuestión autonómica como un asunto de Estado, tal como era visto por la prensa nacional, y no como una suma de visiones territoriales particulares.

A través del análisis del contenido de los artículos editoriales de las tres cabeceras seleccionadas trataremos de establecer los términos del debate que sobre las autonomías se estableció en España durante esos años. Porque, como señala Gómez Mendoza²¹, este es el mejor método para comprender las realidades vividas por los individuos y así distinguir las nuevas problemáticas, y apreciar la evolución de los discursos en un grupo. La muestra de estudio está compuesta por los 481 artículos editoriales publicados en cada uno de los tres diarios entre el 15 de junio de 1977 y el 31 de diciembre de 1978²². De ellos, 151 trataban sobre el proceso autonómico: 69 pertenecen a *El País*, 48 a *ABC* y 34 a *Diario 16*.

¹⁸ CRESPO DE LARA, Pedro, *Triunfó la libertad de prensa (1977-2000). La transición sin ira del periodismo en España*, Madrid, La esfera de los libros, 2014, p. 204.

¹⁹ OLMOS, Víctor, *Historia del ABC. 100 años clave en la Historia de España*, Barcelona: Plaza y Janés, 2002; PÉREZ MATEOS, Juan Antonio, *ABC, cien años de un "vicio nacional". Historia íntima del diario*, Madrid, Hobby Club, 2002.

²⁰ RAMOS, Raquel, y BARRERA, Carlos, *El controvertido Diario 16 de Pedro J. Ramírez*, Madrid, Fragua, 2018; ANDÍA CELAYA, Luis Alberto, *El primer Diario 16 (1976-1980)*, Tesis Doctoral, Universidad de Navarra, 2009.

²¹ GÓMEZ MENDOZA, Miguel Ángel. "Análisis de contenido cualitativo y cuantitativo: definición, clasificación y metodología", en *Revista de Ciencias Humanas*, 20, (1999).

²² Ninguno de los tres diarios se publicaba los lunes, ni los días de Navidad, y Año Nuevo. *Diario 16* no se publicó el Viernes Santo, y *ABC* y *El País* hicieron lo propio el Sábado Santo. Se han revisado los 481 editoriales en su totalidad y sobre ese amplísimo corpus se han seleccionado los considerados más representativos para citarlos en texto.

La línea editorial de cada diario intentaba dar respuesta a las preocupaciones de sus lectores a la vez que buscaba influir en los políticos a la hora de tomar decisiones. Pero también cabría hablar de una labor didáctica de la prensa hacia la sociedad orientada, en el caso que nos ocupa, a promover una nada sutil identificación entre la democracia que se estaba instalando y las autonomías que los partidos nacionalistas regionales no cesaban de demandar. Es este un asunto no suficientemente valorado por los distintos autores que se han ocupado de la prensa durante la Transición. Casi todos ellos hablan del valor de los periódicos a la hora de transmitir los valores del consenso, de la necesidad de la institución monárquica²³, de su papel en “la construcción de una conciencia histórica democrática”²⁴ o señalan la diferencia entre la actitud positiva desempeñada por la prensa en estos años en relación a su papel de instigadora de la quiebra moral y política durante la Segunda República²⁵. Pero nadie hasta la fecha ha abordado en profundidad el discurso periodístico en relación al Estado autonómico en los meses del llamado consenso (junio de 1977 a diciembre de 1978). En las siguientes páginas veremos que esta cuestión vertebró algunos de los debates más apasionados de la época, poniendo sobre la mesa asuntos como la unidad de España, la relación entre autonomías y terrorismo, la vigencia de los viejos privilegios forales o la continuidad de la nueva España democrática con la vieja republicana.

Abordaremos a continuación los temas que consideramos clave de este periodo: en primer lugar la concesión de la autonomía para Cataluña, seguida de la del País Vasco y su relación con el terrorismo, luego la generalización del sistema preautonómico y finalmente nos detendremos en los debates constitucionales con especial atención al problema del reconocimiento de los fueros vascos.

1. CATALUÑA: ENTRE LA REPÚBLICA Y LA MONARQUÍA

²³ BARRERA, Carlos. “Complicidad y complejidad de la prensa diaria en la transición en la democracia”, en Quirosa-Cheyrouze, Rafael. *Prensa y...op. cit.*

²⁴ MATEOS, Abdón. “La construcción de una conciencia histórica democrática y los medios de comunicación durante la ‘Transición’. Notas para su estudio”, en Quirosa-Cheyrouze, Rafael. *Prensa y...op. cit.*, pp. 77-87.

²⁵ FUENTES, Juan Francisco, “De la confrontación al consenso: el papel de la prensa en la Segunda República y la Transición”, en Quirosa-Cheyrouze, Rafael. *Prensa y...op. cit.*, pp. 63-77.

Cataluña constituyó la primera prueba de fuego para la voluntad descentralizadora del gobierno de Adolfo Suárez. Tras las elecciones de 1977, los diputados y senadores electos (la mayoría de partidos de izquierda) se constituían en Asamblea de Parlamentarios y reclamaban el establecimiento de la autonomía para la región. El 11 de septiembre se celebraba en Barcelona la Diada, con una gran manifestación reivindicativa. El Ejecutivo no podía demorar más la toma de una decisión al respecto. La situación recordaba lo ocurrido en 1931 cuando los nacionalistas pretendieron colocar al Gobierno provisional de la República ante el hecho consumado de tener que aceptar un nuevo estatus para Cataluña antes de la aprobación de la Constitución.

La sorpresa fue generalizada cuando Suárez, en una inesperada maniobra, apostó por recuperar la figura de Josep Tarradellas, *president* de la *Generalitat* en el exilio desde 1954, cuya postura política era más moderada que la de las izquierdas catalanas, su compromiso con la unidad de España incuestionable, y no tenía reparos en aceptar la monarquía, siempre que fuera democrática. El 29 de septiembre, por medio de un Decreto Ley, se restablecía de forma provisional la Generalidad, derogando la ley de 1938 que la abolió. Esta decisión, alabada entonces en general por la opinión pública y la publicada, encerraba un interesante interrogante: ¿se podía recuperar el gobierno autónomo catalán de la etapa republicana sin restablecer también el Estatuto de 1932 en el que se basaba su legalidad? “Las regiones que, como Cataluña, tienen tan fuerte tradición autonomista es lógico que pidan y obtengan el inmediato restablecimiento provisional de sus instituciones”²⁶, aseguraba *Diario 16*. En la misma línea, *El País* afirmaba que el restablecimiento de la *Generalitat* en Cataluña había sido la respuesta correcta a una situación llena de urgencias y peligros. Además constataba que la negociación con Tarradellas permitía al Gobierno español, que había salido malparado de las urnas en Cataluña, reforzar el protagonismo de UCD en un proceso en el que estaba ausente²⁷. Para *ABC* el reconocimiento explícito de la unidad de España por el *President* “elimina del reconocimiento de la *Generalitat* todas las fundadas suspicacias que podría suscitar”²⁸. En consecuencia, a la alegría de Cataluña se podría sumar España entera “desde el fondo del alma, desde el fondo de la Historia, desde

²⁶ “Autonomía con sordina”, *Diario 16*, 9-9-1977.

²⁷ “Cataluña y el proceso de las autonomías”, *El País*, 11-12-1977.

²⁸ “Ante el restablecimiento de la Generalitat provisional”, *ABC*, 30-12-1977.

el fondo del futuro”. Los españoles debían ver en Tarradellas no a un “hombre de partido, sino al hombre de la Historia”²⁹.

No obstante, ni a *El País*, ni por supuesto a *ABC*, se les ocultaba el riesgo de que esta decisión pudiera condicionar el futuro debate constitucional. El primero de ellos era consciente de que la solución era provisional, y que solo las Cortes y la Constitución podrían establecer la definitiva. Aun así, el restablecimiento de la *Generalitat* de la mano de Tarradellas resolvía el legado “más problemático” que había dejado la dictadura: “Este pacto es un contundente desmentido de aquellas posiciones que sostienen, contra toda evidencia, que la conquista por Cataluña de sus justas reivindicaciones equivale a la disgregación y a la ruptura de la comunidad histórica española”³⁰. *ABC* era mucho más explícito:

Podríamos calificar de antidemocrático el procedimiento. Y no añadimos anticonstitucional porque todavía no tenemos Constitución. Y porque, conscientes los negociadores de la incongruencia de decidir por delante del articulado de la Constitución prometen en su acuerdo no condicionarla. A esta afirmación corresponde el carácter «provisional del restablecimiento»³¹.

La decisión de Suárez tendría importantes consecuencias de cara al futuro. Por un lado había establecido un lazo, siquiera sea simbólico, con la legalidad republicana, lo que no dejaba de entrar en fricción con el hecho de que la propia Monarquía procedía del franquismo. Por otro, había abierto un cauce de bilateralidad en las relaciones entre Madrid y Barcelona, dando por sentado que el caso catalán era diferente con respecto al resto de regiones españolas. Y finalmente, había dado el pistoletazo de salida para que todas las demás regiones plantearan su demanda de autonomía (o de preautonomía) antes de que la futura Constitución determinara el modelo de Estado, contribuyendo a generar la sensación de que, de alguna manera, la voluntad de los territorios era algo previo a la propia voluntad nacional española. La prensa fue en general consciente de todo ello, pero prefirió no cargar las tintas. Eran tiempos de incertidumbre y el futuro del proceso democrático estaba todavía en el aire. Si de esta manera se ganaba a Cataluña para la Transición, poco había que objetar.

2. EL PAÍS VASCO, BAJO LA SOMBRA DE ETA

²⁹ “Por la alegría de Cataluña”, *ABC*, 20-10-1977.

³⁰ “Un pacto histórico”, *El País*, 30-9-1977.

³¹ “Ante el restablecimiento de la Generalitat provisional”, *ABC*, 30-12-1977.

La situación en el País Vasco estaba determinada desde hacía tiempo por la actividad de la banda terrorista ETA, cuyo objetivo era doble: la independencia y el establecimiento un régimen totalitario de corte marxista leninista. La necesidad de acabar con la violencia y de deslegitimar el proyecto político que subyacía tras el terrorismo serán dos elementos clave en todo el proceso autonómico español. En Euskadi también existía un Gobierno en el exilio pero, a diferencia de lo ocurrido con Tarradellas, no hubo ninguna personalidad capaz de desempeñar una función institucional por encima de los partidos políticos, ni tampoco se buscó por parte del Gobierno. En principio, la actitud del Partido Nacionalista Vasco distaba mucho de la de sus homólogos catalanes: insistía en una postura soberanista y reivindicadora de los supuestos derechos históricos del pueblo vasco lo que preludiva un difícil encaje dentro del diseño autonómico del Estado. En las elecciones generales el PNV venció con un reducido margen (un 29% de los votos) respecto al Partido Socialista (un 28%).

Existió entre los periódicos una amplia coincidencia en cuanto a las primeras medidas que había que adoptar en el País Vasco: establecer el régimen de preautonomía y promulgar una amnistía total³². A finales de 1977, ambas cuestiones se habían logrado³³. A partir de ahí la cuestión capital era si la autonomía solucionarí (o no) la violencia en Euskadi. Los tres diarios estaban de acuerdo en que el autogobierno era necesario, pero tal vez no fuera suficiente³⁴, si bien *ABC* era el que más énfasis ponía en que autonomía y terrorismo requerían un tratamiento “diametralmente opuesto”. A su juicio había que dotar “a las provincias vascongadas de una autonomía con contenido real” mientras se combatía contra el terror con todos los medios legales “para que ese cáncer de las sociedades modernas no termine por socavar los cimientos de ese mismo Estado”³⁵. Y es que, para *ABC*, esta cuestión no era un asunto específico del País Vasco, sino un problema nacional.

Conectado con este debate estaba otro de no menor calado. Los diarios coincidían en el rechazo del terrorismo, pero divergían en el modo de

³² “El filo de la navaja”, *El País*, 17-9-1977. “La amnistía total y las autonomías”, *El País*, 28-7-1977. “País Vasco, las aguas a su cauce”, *Diario 16*, 2-1-1978. “Autonomía en profundidad”, *Diario 16*, 7-1-1978. “Diálogo imposible”, *ABC*, 1-6-1978.

³³ “El País Vasco ya tiene autonomía”, *Diario 16*, 31-12-1977, portada. “Preautonomía para Euskadi”, *El País*, 31-12-1977, portada. “Preautonomía para el País Vasco”, *ABC*, 31-12-1977, portadilla.

³⁴ “El año que viene”, *El País*, 31-12-1977. “Resucitar al ogro”, *Diario 16*, 16-5-1978.

³⁵ “Negociar, ¿para qué?”, *ABC*, 29-6-1978.

proceder con las fuerzas políticas que, sin utilizar la violencia, abogaban por el independentismo: ¿Se debía legalizarlas o era mejor mantenerlas fuera del juego partidista? En este terreno es donde las posturas de *El País* y *ABC* se mostraron más enfrentadas. Para el primero el independentismo de la izquierda vasca era inviable, no contaba con el apoyo de su propio pueblo y ofendía las emociones patrióticas de muchos españoles. Sin embargo, y a pesar de ello, sostenía que había que legalizar a los partidos independentistas —siempre y cuando no apoyasen al terrorismo— para garantizar la mejora de la situación vasca, aunque fuesen en contra de la unidad de España. Para *El País* no eran los objetivos de ETA los que impedían su legalización, sino los métodos de extorsión que utilizaba³⁶ ya que, en la nueva democracia española, todos los ciudadanos tenían derecho a defender sus ideas³⁷:

Porque la única vía para la solución pacífica de la tensa situación que vive el País Vasco desde finales de la década de los sesenta es permitir la libre confrontación de los programas ante las urnas, sin más condición y exigencia que la renuncia de las organizaciones que los mantienen a tratar de imponerlos por la violencia³⁸.

ABC tenía una opinión contraria: la unidad de España en ningún caso se podía supeditar a la situación vasca ni a ningún otro asunto, y por ello no había que negociar nada con quienes amparaban la secesión, fueran de ETA o de los sectores más radicales del PNV. No todo era defendible aunque fuera por vías democráticas:

El separatismo es inadmisibile «per se», al margen de que se propugne desde la política del terror o desde el terror de una política que fuera incapaz o impotente para entender y asumir que no todo es negociable, que no se puede hacer de todo valor materia de transacción, objeto de trato y de contrato³⁹.

La cuestión de Navarra era otro elemento más dentro del complejo puzle del “problema vasco”. Los tres diarios estuvieron de acuerdo: debía ser el pueblo navarro quien decidiese, a través de una consulta, si quería pertenecer o no a la comunidad autónoma vasca. *Diario 16* sostenía que los partidos políticos debían opinar pero dejando que fueran los propios navarros quienes dijieran la última palabra a través de un referéndum⁴⁰. En la misma línea, *El País* explicaba que solo una votación, en un clima

³⁶ “Luces y sombras sobre Euskadi”, *El País*, 31-3-1978.

³⁷ “El atentado de Vitoria”, *El País*, 7-3-1978.

³⁸ “La legalización del separatismo vasco”, *El País*, 20-1-1978.

³⁹ “La unidad de España”, *ABC*, 13-6-1978. “Ser, o no ser, español”, *ABC*, 30-12-1977.

⁴⁰ “Un referéndum para Navarra”, *Diario 16*, 1-12-1977.

favorable, podría decidir el destino de Navarra, bien como ente autónomo, bien como parte integrante del País Vasco ya que “hasta que la herida de Euskadi no se cierre, hasta que Navarra no exprese inequívocamente su voluntad, la democracia no podrá consolidarse en España”⁴¹. *ABC* también opinaba que la cuestión tenía que ser resuelta a través de las urnas: “Por el peso [...] de su propia Historia constituye Navarra una indiscutible unidad, con personalidad propia y propio fuero. Por tangencia geográfica, por vínculos raciales e idiomáticos, está en algunas de sus zonas muy estrechamente relacionada con lo vasco”. Asimismo, se mostraba radicalmente en contra de cualquier tipo de coacción para empujar a Navarra (o a cualquier territorio) a decantarse en un sentido o en otro⁴². Como es sabido, el referéndum de que hablaba la prensa, jamás se llevó a cabo.

3. LAS PREAUTONOMÍAS: PREPARANDO EL “CAFÉ PARA TODOS”

Una vez conseguidos los Gobiernos provisionales en Cataluña y País Vasco, el resto de territorios no quisieron quedarse atrás. Entre los meses de abril y octubre de 1978 comenzaron a establecerse entes preautonómicos por Decreto-ley en toda España. La generalización del proceso se propuso con la idea de evitar los errores cometidos en la Segunda República, pero el resultado fue la aparición de un discurso regionalista en todas las comunidades autónomas “por comparación”⁴³, independientemente de su tradición de autogobierno e incluso de los deseos de sus habitantes⁴⁴. Este “café para todos” se convertirá en un problema político de primera magnitud casi de inmediato ya que por un lado propició una carrera de emulación entre los territorios y por otro provocó los recelos de catalanes y vascos.

⁴¹ “Las lecciones de Pamplona”, *El País*, 4-12-1977. Según una encuesta de Sofemasa el 57,3 % de los navarros no era partidario de la anexión por el País Vasco, frente a un 40,1 que sí lo era. “El 57,3% de los navarros no es partidario de la integración en Euskadi”. *El País*, 6-12-1977.

⁴² “Lo inadmisibile”, *ABC*, 12-1-1978. Por su parte Torcuato Luca de Tena se manifestaba radicalmente en contra. “Navarra y El País Vasco”, *ABC*, 14-2-1978.

⁴³ MARAVALL, José María, *La política de la Transición*, Barcelona, Taurus, 1982, p. 58.

⁴⁴ GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón, y BOTELLA, Joan, *Democracy in Modern Spain*, New Haven, Yale University Press, 2004. VALLÉS, Josep María, y CUCHILLO, Montserrat, “Decentralisation in Spain: a Review”, en *European Journal of Political Research*, 16 (1988); SHABAD, Goldie, “Las elecciones de 1982 y las autonomías”, en Linz, Juan José, y Montero, José Ramón, *Crisis y Cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

El País tenía muy claro que el Estado de las Autonomías no debía ser homogéneo. Había que terminar con el centralismo franquista pero, en su opinión, la invención de un mapa regional “multicolor” no solo no evitaba riesgos, sino que creaba otros nuevos, provocando una “comprensible irritación” de las comunidades “históricas”, que se considerarían recortadas por dicha uniformidad⁴⁵. En este sentido cargaba contra los propósitos unificadores del ministro de UCD, Manuel Clavero Arévalo: “la buena doctrina de la perfecta igualdad entre las regiones [...] aburre ya hasta a las ovejas y no convence ni siquiera a los corderos”⁴⁶. De una manera más vehemente, y aludiendo al caso vasco se preguntaba: “¿Cuántos [españoles más tendrán que morir] para que el Gobierno reconozca que el problema autonómico vasco no tiene comparación con las aspiraciones de otras regiones españolas y que la política del señor Clavero sería ridícula si no hubiera desembocado en lo trágico?”⁴⁷. O dicho de otra forma: “Sin duda, puede haber ‘institucionalización de las regiones en régimen de autonomía’ para Andalucía, Aragón o Castilla; pero ni su arraigo popular ni su alcance pueden ser similares a las instituciones de autogobierno que reclaman las nacionalidades históricas”⁴⁸.

Diario 16 coincidía con *El País* y afirmaba que casos como el catalán, vasco o incluso el gallego (las tres comunidades con lengua propia) exigirían un Estatuto especial como respuesta a sus peculiaridades históricas y culturales. La solución que proponía era establecer una estructura general para todas las regiones lo suficientemente flexible como para que pudiera adecuarse a todos los casos especiales, porque “la autonomía es la consecuencia obligada de la democracia, la condición necesaria para que la democracia exista”⁴⁹. No tenía sentido realizar una descentralización solo accesible a determinadas regiones⁵⁰. En resumen, autonomías para todos, pero sin homogeneidad. Cómo podría conseguirse esto sin romper el

⁴⁵ “Cataluña y el proceso de las autonomías”, *El País*, 25-10-1977. “Tarradellas y la proliferación de las autonomías”, *El País*, 22-1-1978.

⁴⁶ “La reintegración foral”, *El País*, 22-6-1978.

⁴⁷ “País Vasco: licencia para matar”, *El País*, 11-7-1978.

⁴⁸ “La declaración del Gobierno / 1”, *El País*, 13-7-1977. “Nunca se insistirá lo bastante en que en España no habrá democracia sin autonomía para Cataluña y Euskadi; y es conveniente no demorar formas provisionales de autogobierno [...] Y es evidente que las instituciones de autogobierno [...] no pueden limitarse a ser mecanismos de una reforma regional generalizada”. “Autonomía y democracia”, *El País*, 3-7-1977.

⁴⁹ “Cara y cruz de las autonomías”, *Diario 16*, 6-12-1977.

⁵⁰ “Un regionalismo para hoy”, *Diario 16*, 24-6-1977.

principio de igualdad entre españoles, era algo que ni *El País* ni *Diario 16* aclararon nunca.

ABC sostenía que el Estado autonómico podría ayudar a eliminar las tensiones existentes entre los diferentes territorios y “que la unidad en la diversidad enriquece el hecho español y puede ser una de las vías del necesario resurgimiento a todos los niveles”⁵¹. Las autonomías ayudarían a reforzar la unidad de España, teniendo en cuenta las diferencias particulares de cada territorio:

Que los gallegos, los vascos, los catalanes, castellanos, andaluces, extremeños, canarios, asturianos, navarros y, en suma, que todos los habitantes de las regiones se sientan cada vez más identificados y representados en sus anhelos por sus entes regionales, no es, no debe ser otra cosa, que el que así se sientan más españoles⁵².

Sin embargo, a este diario le resultaba difícil aceptar la diferencia “decidida por la historia” entre autonomías tradicionales y las que no lo eran. A su juicio, el interrogante principal era: “¿Resultará lo mismo [la descentralización] en aquéllas que tienen experiencia histórica autonómica y en aquéllas otras que no la tienen? [...] la autonomía es un derecho, pero sólo por el impulso social, la autonomía es un hecho. Un hecho eficaz y positivo, se entiende”⁵³. El ministro Clavero Arévalo, en una entrevista para *ABC*, aseguraba que “el futuro marco constitucional tiene que estar concebido en base al principio de igualdad. Pero la igualdad no quiere decir uniformidad”⁵⁴. En suma, aunque en un primer momento aceptó que habría diferencias entre unas comunidades autónomas y otras, *ABC* tenía sus dudas sobre qué sucedería si el proceso autonómico no era homogéneo; por ejemplo, en temas tan sensibles como la educación⁵⁵.

4. EL DEBATE CONSTITUCIONAL: EL ENREDO DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES

⁵¹ “Después de la Diada”, *ABC*, 13-9-1977.

⁵² “Las autonomías como objetivo”, *ABC*, 10-7-1977.

⁵³ “Meditación de las autonomías”. *ABC*, 11-1-1978.

⁵⁴ Pedro J. Ramírez, [Clavero Arévalo] “Las autonomías no pueden servir para aumentar las diferencias entre las regiones”, *ABC*, 9-10-1977, pp. 13-15.

⁵⁵ “¿Habrán distinciones en cuanto se refiere a planes de estudio o política de enseñanza entre las regiones, aparte del lógico aprendizaje del otro idioma oficial, en aquellas que lo tengan, caso de Cataluña, de Vasconia o de Galicia, por ejemplo?”. “Orden público y educación en las autonomías”, *ABC*, 14-3-1978.

Nada más comenzar los trabajos de la ponencia constitucional –en agosto de 1977–, el dirigente catalán Miquel Roca dio una nueva vuelta de tuerca al problema al proponer que se incluyese en el texto la palabra “nacionalidades”, a fin de hacer una diferenciación entre las comunidades “históricas” y las que no lo eran. Esto abrió un intenso debate respecto a este término que era aceptado por UCD, PSOE y PCE pero rechazado por AP, —que estimaba que era excesivo ya que se podría entender en un sentido secesionista⁵⁶— y por diferentes partidos nacionalistas, como el PNV, favorable al reconocimiento expreso de la plurinacionalidad del Estado español⁵⁷.

ABC sostuvo una posición férrea en contra de las “nacionalidades”. Aceptaba la pluralidad regional, siempre y cuando enriqueciese el hecho español: “Somos regionalistas desde la unidad para potenciar mejor las partes (...) Sí a las autonomías; no, no rotundo, no inquebrantable, a las nacionalidades”⁵⁸. A su juicio no era suficiente con subrayar en la Constitución la unidad de España y la soberanía de la nación, porque diferenciar entre dos tipos de territorios podía dar lugar a “graves peligros de separatismo”⁵⁹. Así expresaba su desconfianza: “si las nacionalidades van adelante, ¿cómo asegurar la conservación de la unidad nacional?”⁶⁰. “El asunto es de sobrecogedora gravedad”, concluía⁶¹.

Para *El País*, sin embargo, la redacción del artículo dos, diferenciando entre nacionalidades y regiones era la adecuada, ya que esta postura coincidía con su propio planteamiento opuesto a que todas las comunidades fueran tratadas del mismo modo. No obstante, hacía un llamamiento a Cataluña y al País Vasco para que fueran solidarias con el resto de regiones, y no abrieran más la brecha de la desigualdad. Lo que más preocupaba al diario era el “doble alma” tanto de los miembros de Alianza Popular, enconándose contra el término, como de algunos de los políticos peneuvistas, que con su abstención manifestaban seguir anclados en los

⁵⁶ POWELL, Charles, “El nacimiento del Estado autonómico español en el contexto de la Transición democrática”, en Pelaz López, José-Vidal, *El Estado... op. cit.*, p. 28.

⁵⁷ CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique, “Acerca de las nacionalidades. Pasado, presente ¿y futuro? de un término escurridizo”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 12, (2016), p. 39.

⁵⁸ “Sí a las autonomías; no a las nacionalidades”, *ABC*, 30-10-1977. Sus artículos de opinión también adoptaban una frontal oposición al término. Por ejemplo, Ricardo de la Cierva, “La nación española”, *ABC*, 12-1-1978.

⁵⁹ “Todavía no es la Constitución”, *ABC*, 21-6-1978.

⁶⁰ “U. C. D. ante la Constitución”, *ABC*, 25-1-1978.

⁶¹ “Riesgo y enmienda de las nacionalidades”, *ABC*, 26-5-1978.

pensamientos de Sabino Arana. En todo caso vaticinaba que lo más complicado estaba por llegar, ya que reconocer el derecho a la autonomía era sencillo, pero negociar las competencias y las instituciones de gobierno en cada caso concreto, sería bastante más complicado⁶². No obstante, no todos los colaboradores del periódico estaban en la misma línea. Particular interés revistió la polémica desatada por Julián Marías, que recordaba que si la Constitución era “enemiga de toda discriminación”, no tendría sentido que hubiera dos realidades territoriales distintas. Tampoco entendía quién tendría la autoridad para dirimir qué comunidades pertenecían a uno u otro grupo. Por último, sostenía que las nacionalidades no existían ni en España, ni en ninguna otra parte:

Con la palabra «nacionalidad», en el uso de algunos políticos y periodistas en los últimos cuatro o cinco años, se quiere designar algo así como una «subnación»; pero esto no lo ha significado nunca esa palabra en nuestra lengua. El artículo del anteproyecto no sólo viola la realidad, sino el uso lingüístico⁶³.

Su artículo mereció la réplica de Josep Melià que también estaba en contra de la palabra “nacionalidad”, pero por un motivo muy diferente ya que, en su opinión, Cataluña y el País Vasco eran naciones⁶⁴. Tras una nueva respuesta de Marías⁶⁵ tomaron la palabra varios articulistas más, a favor y en contra, como Martín-Retortillo Baquer, López Aranguren o Benet⁶⁶. Incluso Fraga terció en el asunto:

El aceptar el concepto de ‘nacionalidades’ es, indudablemente, una bomba de tiempo para la unidad nacional y la fortaleza del Estado. Nadie puede engañarse al respecto: cada día banderas quemadas, manifestaciones vociferantes, interpretaciones sin tapujos de los nacionalistas vascos o catalanes, nos dan la medida real de lo que serán las concesiones futuras, en base a los textos indicados. Y si España se rompe, sobra todo lo demás⁶⁷.

En *Diario 16* no hubo demasiado debate en torno al término “nacionalidad”. Su postura era que podía dar origen a conflictos de tipo

⁶² “Nación, nacionalidades y regiones”, *El País*, 14-5-1978.

⁶³ Julián Marías, “Nación y ‘nacionalidades’”, *El País*, 15-1-1978.

⁶⁴ Josep Melià, “Julián Marías y el concepto de nación”, *El País*, 31-1-1978.

⁶⁵ Julián Marías, “La significación de las palabras”. *El País*, 10-2-1978

⁶⁶ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, “En torno a las nacionalidades”, *El País*, 15-7-1978.

José Luis López Aranguren, “La esencia del suarismo y su reflejo en la Constitución”, *El País* 18-2-1978. Josep Benet, “Sobre el término ‘nacionalidades’, aún”, *El País*. 30-6-1978.

⁶⁷ Manuel Fraga, “Las luces y las sombras de la Constitución”, *El País*, 26-10-1978.

lingüístico, pero no de contenido. No temía que ningún territorio entendiese el término en sentido secesionista, ya que consideraba que había “un indudable consenso sobre la unidad e indivisibilidad esencial del Estado”⁶⁸. Y es que, como se afirmaba en una viñeta haciendo un juego de palabras, para *Diario 16* el problema de las nacionalidades era de “término”, aunque se hubiera desarrollado desde el principio⁶⁹.

5. ¿CABEN LOS FUEROS EN LA CONSTITUCIÓN?

En todo caso, al Partido Nacionalista Vasco no le bastaba con que Euskadi fuese una *nacionalidad*, sino que reclamaba sus llamados “privilegios históricos”, reivindicación que cobraba mayor fuerza en un contexto de continua actividad terrorista separatista. Descartada la concepción confederal del Estado que, en un futuro, llevara al derecho de autodeterminación, el PNV se volcó en la devolución de los llamados derechos forales⁷⁰. Dadas las circunstancias, y entre enormes dudas, este privilegio de origen medieval fue aceptado parcialmente en la que sería la Disposición adicional primera de la Constitución, pero se convertiría en una auténtica “manzana de la discordia”⁷¹.

A juicio de *El País*, las fuerzas políticas vascas tenían el peligro de caer en la “anacronía y el particularismo”, ya que la reintegración del régimen foral no podía significar “una vuelta del reloj de la historia”, sino una actualización llevada a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía⁷². En todo caso, aceptaba como positiva esta Disposición si con ello el PNV asumía la Carta Magna y porque de esta manera se estaban atendiendo las peculiaridades de Euskadi: “La política de uniformidad regional y de regímenes preautonómicos ideada en mala hora por el Gobierno es, en gran parte, responsable de que los vascos se sientan insatisfechos con las declaraciones generales sobre las autonomías”. *El País*, además, hacía una advertencia: el PNV debía aceptar la Constitución porque, con sus vacilaciones, la banda terrorista se haría si cabe más

⁶⁸ “Recta final de la Constitución”, *Diario 16*, 6-5-1978.

⁶⁹ DODOT, *Diario 16*, 14-6-1978, p. 4.

⁷⁰ CASTRO, Carmen, *La prensa op. cit.*

⁷¹ GALLEGU-DÍAZ, Soledad, y DE LA CUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 145.

⁷² “La reintegración foral”, *El País*, 26-6-1978.

fuerte⁷³. *Diario 16*, por su parte, no entendía cómo el PNV pretendía separar los fueros de la lógica estamentalista: “¿Cómo restaurar tales regímenes militares y fiscales sin hacer referencia a lo que en aquella sociedad era su fundamento?” Además, señalaba que la sociedad del Antiguo Régimen se asentaba en una red de privilegios injusta, ya que favorecía a muchos, pero perjudicaba a otros tantos. En cualquier caso, si lo que se pretendía era resucitar los fueros, había que tener en cuenta que también se restablecerían las aduanas interiores y las especificidades fiscales⁷⁴.

El terreno de la historia es muy resbaladizo. Cuando se transita por él en busca del tiempo pasado, en busca del tiempo perdido, conviene ir armado con la genial intuición del novelista o con el rigor científico del historiador. [...] Si el PNV quiere ser fiel a la tradición, séalo en buena hora. Pero, díganos antes a todos los españoles y en especial a los del País Vasco, qué entiende por Fueros, cuáles de ellos pretende restablecer y cuál es la justificación histórica, política y jurídica en la que basa su voluntad restauradora⁷⁵.

ABC se mostraba preocupado por las tensas negociaciones que se estaban viviendo entre el Gobierno y el PNV: el primero, a fin de salvaguardar el consenso, se encontraba en el filo de la navaja, dado que el segundo estaba aprovechando para sacar el máximo rédito de la presión terrorista. En todo caso, estaba claro que “las libertades de los vascos, como de cualesquiera otros españoles, pasan por el respeto y el acatamiento –que para nosotros es inquebrantable amor– a la unidad de la patria” y nada podía cambiar ese supuesto. El diario se mostraba, una vez más, a favor del Estado de las Autonomías y de aceptar las peculiaridades de los pueblos que componían el Estado, pero siempre y por encima de todo ello, se encontraba España⁷⁶.

A pesar de los intentos hasta el último momento para que el PNV se sumara al consenso constitucional, ello no fue posible. Esa actitud provocó amargas críticas en los tres diarios, que veían como para los nacionalistas vascos todos los esfuerzos por buscar el encaje en la España autonómica no eran considerados suficientes, ya que sus objetivos parecían ser otros. *Diario 16*, que dedicó un gran número de editoriales a este debate, consideraba ahora inaceptable que se establecieran diferencias entre unos territorios y

⁷³ “El pleno de la Constitución”, *El País*, 4-7-1978.

⁷⁴ “PNV y los fueros”, *Diario 16*, 17-7-1978.

⁷⁵ “PNV y los fueros (II)”, *Diario 16*, 18-7-1978.

⁷⁶ “Unidad nacional y consenso”, *ABC*, 21-7-1978.

otros⁷⁷. Todas las comunidades tenían su historia y aunque hubiera una gran tentación de aceptar las pretensiones forales –dada la situación excepcional provocada por el terrorismo–, sería poco igualitario restablecer unos privilegios y obviar muchos otros:

La realidad es que toda aventura restauradora entraña peligros de tratamientos diferenciados en favor de algunos. Aunque desde una óptica vasquista estas reflexiones puedan ser tachadas de suspicaces, hay que contar con que su sentido último, a saber, la sensación de que el País Vasco sea objeto de un trato especial, y favorable, anida en la mente de muchos ciudadanos que, como los vascos, son españoles⁷⁸.

El País también criticaba a las fuerzas políticas vascas, especialmente al PNV por hablar en nombre de toda su comunidad autónoma. Este partido se autodesignaba intérprete exclusivo de la historia vasca, pese a que consiguiera menos de un 30% de los votos en junio de 1977: “Su manera de interpretar y defender la historia de su país es muy respetable: pero no es ni la única ni la predominante”⁷⁹. Las peticiones del PNV estaban en un terreno muy próximo a la autodeterminación, que poco tenía que ver “con una causa tan noble y tan respetable como el derecho de las comunidades ‘históricas’ a la autonomía”⁸⁰. En esto se mostraba tajante: “[...] el consenso, lo hemos dicho muchas veces, no equivale a bajarse los pantalones. Sacar la autonomía vasca de la norma constitucional sería una insensatez. Que el PNV haga lo que quiera. Sus electores son ya mayores de edad”⁸¹.

ABC, por su parte, apelaba a la responsabilidad del Gobierno, y de todas las fuerzas políticas, para negociar satisfactoriamente “el gravísimo asunto” de los llamados derechos históricos⁸². Y es que, debido a las exigencias forales de los peneuvistas, muchos españoles estaban incubando cierto antivasquismo, tal y como lo representaba Mingote⁸³.

⁷⁷ “Pintaron vascos”, *Diario 16*, 15-9-1978.

⁷⁸ “El problema foral (II)”, *Diario 16*, 22-9-1978.

⁷⁹ Esta idea también se refleja en otro de sus editoriales: “[...] el PNV, perdedor en las pasadas elecciones generales, se arroga injusta y arbitrariamente la representación de todo el pueblo vasco y consciente o no viene realizando una política que en última instancia sirve de sostén moral a las acciones del terrorismo”. “Otra va el tema vasco”, *El País*, 26-9-1978.

⁸⁰ “El PNV y la Constitución” *El País*, 14-9-1978.

⁸¹ “Otra va el tema vasco”, *El País*, 26-9-1978.

⁸² “La responsabilidad de todos”, *ABC*, 4-10-1978.

⁸³ Antonio Mingote, *ABC*, 8-10-1978, p. 2.

Una vez aprobado el texto en las Cortes, los partidos hicieron una amplia campaña a favor del refrendo de la Constitución, excepto el PNV, que finalmente promovió la abstención. Los tres diarios fueron unánimes en esta ocasión: había que votar “sí”. *El País* afirmaba que el proyecto constitucional era “largo, farragoso, en exceso detallista” y envolvía “el caramelo envenenado del tratamiento de autonomías como la vasca”. Pero señalaba que en aquel momento había que centrarse en la necesidad de que la Carta Magna fuera asumida por el conjunto de los españoles y que perdurase en el tiempo⁸⁴. *Diario 16* afirmaba que, con el referéndum constitucional, se estaba escribiendo una de las páginas fundamentales de nuestra Historia Contemporánea. Consideraba a la ley de leyes como “un profundo acto de paz y generosidad colectiva” y, por ello, todos los ciudadanos debían acudir a las urnas. El periódico criticaba a las formaciones políticas que habían predicado la abstención: las tildaba de oportunistas y señalaba, de manera velada, que estas actitudes alentaban las tesis de los terroristas. Aseguraba que la Constitución marcaba el comienzo de una larga andadura democrática, uno de cuyos retos fundamentales sería la erradicación del terrorismo⁸⁵. Para *ABC* el voto afirmativo de los españoles a la Constitución era algo positivo, aunque comentaba que la abstención había alcanzado un porcentaje sensible⁸⁶. También interpretaba el sentir de los votos negativos, atribuyéndolos, al menos parcialmente, a las dudas que el Estado autonómico podía generar sobre el futuro de la unidad de España⁸⁷.

El Título VIII, tal y como lo define Charles Powell, fue una fórmula “híbrida, abierta, que garantizaba el ‘derecho a la autonomía’ de las ‘nacionalidades y regiones’, sin definir las y enumerarlas”⁸⁸. En todo momento se “sobrentendió” que el primer término hacía referencia a Cataluña, al País Vasco y a Galicia⁸⁹, aunque no se recogiese explícitamente en el texto constitucional⁹⁰. Sobre Navarra, la Disposición transitoria cuarta

⁸⁴ “Una Constitución que dure”, *El País*, 1-11-1978.

⁸⁵ “En definitiva, el terrorismo es una forma armada y asesina de ‘abstención’”. “Participar en el 6-D”, *Diario 16*, 6-12-1978.

⁸⁶ “‘Sí’ abrumador”, *ABC*, 7-12-1978, portada.

⁸⁷ “Afirmación mayoritaria”, *ABC*, 7-12-1978.

⁸⁸ POWELL, Charles, *España...op. cit.*, p. 230.

⁸⁹ YSÁS, Pere. “El Estado de las Autonomías. Origen y configuración” en Navajas Zubeldía, Carlos, *Actas del III Simposio de Historia Actual*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2002, p. 120.

⁹⁰ Terminó entendiéndose por “nacionalidades” las que habían plebiscitado alguna vez un Estatuto de autonomía, es decir Cataluña, País Vasco y Galicia. Según la Disposición

dejaba en el aire su posible incorporación a Euskadi. En resumen, la Constitución determinaba el camino y la velocidad para acceder a la autonomía, pero no establecía un modelo autonómico final. Ese era el sentido de la inclusión de los artículos 143 y 151, las llamadas vía lenta y rápida de acceso al autogobierno⁹¹. El reparto de competencias entre gobierno central y comunidades era también muy imperfecto y de hecho, el artículo 150.2 dejaba abierta la posibilidad de un proceso de transferencias casi ilimitado⁹². Por otra parte la actitud del PNV cerraba en falso la cuestión vasca (y la navarra en cierta medida), con todo lo que ello implicaba.

CONCLUSIONES

A comienzos de la Transición a la democracia en España había dos asuntos importantes sobre la mesa: Cataluña y el País Vasco. Con el fin de intentar solucionar ambos se puso en marcha un proceso que acabó pasando del férreo centralismo franquista al “café para todos”, una operación equiparable históricamente a la división provincial de Javier de Burgos en el XIX. La diferencia es que en esta ocasión no se trató solo de una mera descentralización administrativa, sino que incluyó un nuevo reparto de poder entre las elites nacionales y regionales, que fue aderezado con el estímulo de las identidades regionales que ya existían y con la creación de otras nuevas vinculadas a entes territoriales concebidos de manera artificial.

La prensa española –singularmente la madrileña, representada por *ABC*, *El País*, y *Diario 16*– desempeñó un papel fundamental en este proceso. No fueron los únicos periódicos, ni madrileños ni españoles, ni tampoco los únicos medios (estaban la televisión y la radio) que se ocuparon de ello, pero su estudio arroja claves significativas dada su dimensión nacional y el abanico ideológico que abarcaban. A través del discurso de la prensa, en aquellos meses quedaron sentadas las bases del marco mental, político y periodístico en el que España se ha desenvuelto desde entonces. A pesar de sus diferencias, derivadas de sus posiciones empresariales e ideológicas, los

transitoria segunda eran las que podían tramitar la autonomía por la vía del artículo 151, la llamada “vía rápida”.

⁹¹ KEATING, Michael, y WILSON, Álex, “Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain”, en *West European Politics*, Vol. 32-3, (2009).

⁹² Artículo 150.2: “El estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”.

tres diarios presentaron las autonomías a la sociedad como sinónimo de democracia, de tal manera que prácticamente no se concebía la existencia de la una sin las otras. Esta nueva etapa debía parecerse lo menos posible a la dictadura y, por lo tanto había que liquidar el centralismo impuesto por Franco (aunque de paso se acabara además con el de los liberales del XIX). Esto conllevaba también la *normalización* de la imagen de los nacionalistas vascos y catalanes (todos ellos además con credenciales de lucha antifranquista) como colaboradores necesarios del proceso democratizador español.

El choque de nacionalismos (español frente a los periféricos), que iba implícito en este proceso, pasó bastante inadvertido para la prensa. Los periodistas, salvo contadas excepciones, terminaron asumiendo la trampa del lenguaje según la cual los nacionalistas hablaban en nombre de sus respectivas regiones como si fueran algo propio. Esta “perversión” lingüística fue aceptada de forma acrítica por los medios que, en general, tendieron a identificar la parte con el todo. Del mismo modo se estableció una relación subliminal (a veces no tanto) entre “lo español” y el pasado franquista.

Al aceptar el Estado autonómico tal y como se estaba planteando, los periódicos admitían el establecimiento de diferencias de hecho (y hasta de derecho) entre los españoles. En el caso catalán, el restablecimiento de la Generalidad republicana fue aceptado por diferentes razones. Unos lo hicieron porque lo veían como el símbolo de las tradicionales instituciones catalanas de autogobierno; otros, porque advirtieron en Tarradellas la oportunidad para desactivar a una izquierda muy poderosa tras las elecciones de 1977. En cualquier caso, se había aceptado que la existencia del “hecho diferencial catalán”, no era tan solo una cuestión lingüística o cultural, sino histórica e incluso legal. En el caso vasco, la cuestión esencial fue el terrorismo etarra. Ante esta cuestión los periódicos siempre fueron a remolque de los acontecimientos con serias dificultades para aceptar que la autonomía nunca serviría para desactivar a un movimiento terrorista que no solo propugnaba la independencia, sino también el establecimiento de un estado totalitario. Todos los buenos deseos de los periodistas chocaron siempre con la brutalidad de las bombas.

No cabe en cualquier caso tratar a los tres medios de la misma forma ya que, aunque tenían puntos en común, presentaban numerosas disparidades. *El País* estaba absolutamente convencido de la importancia y de la necesidad de establecer un Estado autonómico para dejar a un lado el pasado franquista y construir una democracia plena. Pero se mostraba en contra de

la homogeneización del proceso porque se corría el riesgo de que las “históricas” vieran mermadas sus aspiraciones. Precisamente porque vinculaba de forma clara la concesión de autonomía con el final del terrorismo, consideraba que el tratamiento a Euskadi debía ser diferente al del resto de regiones sin tradición de autogobierno, pero nunca fue capaz de explicar cómo ese planteamiento se podía llevar a la práctica sin vulnerar los derechos de los demás españoles. Con todo, la postura del PNV en relación a los fueros y su abstención en el referéndum constitucional terminaron provocando la indignación del periódico.

ABC tuvo muy claro desde el principio cuál era el mensaje que quería trasladar a sus lectores: España estaba por encima del Estado de las Autonomías. A partir de esta idea giró todo su discurso desde 1977, mostrándose en contra de aquello que pudiera desestabilizar la idea de España como nación (como el término “nacionalidades”). El diario percibía el Estado autonómico como un elemento integrador idóneo para reconciliar a todos los españoles siempre y cuando el proceso llevara por bandera tanto la inquebrantable unidad del país, como la solidaridad entre las regiones que lo componían. No cesó en su intento por advertir que el Estado autonómico debía ser lo más homogéneo posible; de lo contrario, unas regiones se iban a sentir infravaloradas y otras fortalecidas. Además, consideraba que las “no históricas” habían sido precisamente las principales víctimas del centralismo franquista.

Diario 16, inicialmente, consideraba que las comunidades que habían tenido Estatuto durante la Segunda República tenían que tener elementos diferenciadores, pero con un importante matiz: el Estado autonómico debía ser lo suficientemente flexible para aceptar las demandas del resto de regiones. En suma, proponía un modelo de “autonomías para todos”, pero sin homogeneidad. También le pareció inasumible la actitud del PNV y tuvo una actitud esperanzada en relación a que la concesión de la autonomía pudiera servir para desactivar el terrorismo etarra. Sin embargo, con el paso de los años, se advirtió en el diario un cierto desencanto respecto del modelo territorial. Si bien en un primer momento, consideraba que autonomía y democracia iban de la mano, a partir de 1981 comenzará a preguntarse si este proceso era positivo para el país o si, por el contrario, podía llegar a poner en peligro al nuevo régimen.

Vistos en perspectiva, los problemas a los que se tuvieron que enfrentar los gobiernos y la sociedad española de la época fueron, en verdad, ingentes: no solo estaba el reto de desmontar una dictadura, sino el de construir un régimen democrático con una nueva estructura territorial, ante el acoso del

terrorismo y en medio de una grave crisis económica. Resulta comprensible que en este contexto, marcado muchas veces por la improvisación, se apelara a la responsabilidad de los medios y que estos respondieran de forma positiva limando o incluso desactivando algunas de las objeciones que pudieran hacerse. La impresión que produce la lectura de la prensa entre 1977 y 1978 es que, aunque se intuían los riesgos para la unidad nacional del proceso autonómico, se optó por poner sordina a las críticas para mantener vivo el espíritu de consenso, fiándolo todo a la lealtad futura de los nacionalistas.

BIBLIOGRAFÍA

ANDÍA CELAYA, Luis Alberto, *El primer Diario 16 (1976-1980)*, Tesis Doctoral, Universidad de Navarra, 2009.

ARCHILÉS, Ferrán, “Melancólico bucle: Narrativas de la nación fracasada e historiografía española contemporánea”, en Saz, Ismael y Archilés, Ferrán, *Estudios sobre nacionalismo y nación en la España contemporánea*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, pp. 245-330.

BARRERA, Carlos. “Complicidad y complejidad de la prensa diaria en la transición en la democracia”, en Quirosa-Cheyrouze, Rafael, *Prensa y democracia los medios de comunicación en la Transición*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009, pp. 119-132.

BARRERA, Carlos, *Sin mordaza. Veinte años de prensa en democracia*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.

CASTRO, Carmen, *La prensa en la transición española 1966-1978*, Madrid, Alianza, 2010.

CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique, “Acerca de las nacionalidades. Pasado, presente ¿y futuro? de un término escurridizo”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 12, (2016), pp. 38-54.

CORZO, Susana y MONTABÉS, Juan “El voto cautivo o el intento mediático de deslegitimación política del sufragio”, en COTARELO, Ramón, y CUEVAS, José Carlos, *El cuarto poder. Medios de*

comunicación y legitimación democrática en España, Melilla: UNED, 1998, pp. 181-200.

COTARELO, Ramón, y CUEVAS, José Carlos, *El cuarto poder. Medios de comunicación y legitimación democrática en España*, Melilla, UNED, 1998.

CRESPO DE LARA, Pedro, *Triunfó la libertad de prensa (1977-2000). La transición sin ira del periodismo en España*, Madrid, La esfera de los libros, 2014.

DADER, José Luis. “Las provincias periodísticas de la realidad”, en *Communication & Society*, 3 (1990), 85-134.

DAVARA TORREGO, Javier, *España en portada*, Madrid, Fragua, 2004.

FUENTES, Juan Francisco. “De la confrontación al consenso: el papel de la prensa en la Segunda República y la Transición”, en Quirosa-Cheyrouze, Rafael, *Prensa y democracia los medios de comunicación en la Transición*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009, pp. 63 - 77.

FUSI, Juan Pablo, “La organización territorial del Estado”, en Fusi, Juan Pablo, *España, autonomías*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

GALLEGO-DÍAZ, Soledad, y DE LA CUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid, Técnos, 1989.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución y las autonomías territoriales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25 (1989), pp. 17-34.

GIORDANO, Benito, y ROLLER, Elisa, “‘Té para todos’? A comparison of the processes of devolution in Spain and the UK”, en *Environment and Planning*, 36 (2004), pp. 2163-2181.

- GÓMEZ MENDOZA, Miguel Ángel. “Análisis de contenido cualitativo y cuantitativo: definición, clasificación y metodología”, en *Revista de Ciencias Humanas*, 20, (1999).
- GRECIET, Esteban, *Censura tras la censura. Crónica personal de la transición periodística*, Madrid, Fragua, 1998.
- GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón, y BOTELLA, Joan, *Democracy in Modern Spain*, New Haven, Yale University Press, 2004.
- HUMANES, María Luisa. “El encuadre mediático de la realidad social: Un análisis de los contenidos informativos en televisión”, en *Zer: Revista de estudios de comunicación*, 11, (2001).
- KEATING, Michael, y WILSON, Álex, “Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain”, en *West European Politics*, Vol. 32-3, (2009), pp. 536–558.
- LÓPEZ GARCÍA, Guillermo, GAMIR RÍOS, José, y VALERA ORDAZ, Lidia, *Comunicación política. Teorías y enfoques*, Madrid, Síntesis, 2018.
- MARAVALL, José María, *La política de la Transición*, Barcelona, Taurus, 1982.
- MATEOS, Abdón. “La construcción de una conciencia histórica democrática y los medios de comunicación durante la ‘Transición’. Notas para su estudio”, en Quirosa-Cheyrouze, Rafael, *Prensa y democracia los medios de comunicación en la Transición*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009, pp. 77-87.
- MCCOMBS, Maxwell E, y SHAW, Donald. L. “The Agenda-setting function of the mass media”, en *Public Opinion Quarterly*, 36, (1972): 176-187.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel (coord.), *España en democracia, 1975-2011*, Barcelona, Crítica, Marcial Pons, 2018.

- OLMOS, Víctor, *Historia del ABC. 100 años clave en la Historia de España*, Barcelona: Plaza y Janés, 2002.
- PÉREZ MATEOS, Juan Antonio, *ABC, cien años de un “vicio nacional”. Historia íntima del diario*, Madrid, Hobby Club, 2002.
- POWELL, Charles, “El nacimiento del Estado autonómico español en el contexto de la Transición democrática”, en Pelaz López, José-Vidal, *El Estado y las autonomías. Treinta años después*, 2011, pp. 21 – 37.
- POWELL, Charles, *España en democracia (1975-2000)*, Madrid, Plaza y Janés, 2001.
- QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael, *Prensa y democracia. Los medios de comunicación en la Transición*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009.
- RAMOS, Raquel, y BARRERA, Carlos, *El controvertido Diario 16 de Pedro J. Ramírez*, Madrid, Fragua, 2018.
- SÁDABA, Teresa, “Origen, aplicación y límites de la ‘teoría del encuadre’ (framing) en comunicación”, en *Comunicación y Sociedad*, 2, (2001), pp.143-175.
- SÁNCHEZ TERÁN, Salvador, “La Transición y la cuestión autonómica”, en Pelaz López, José-Vidal, *El Estado y las autonomías*, Valladolid, Fundación Transición española, 2011, pp. 65-79.
- SAPERAS, Enric, *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas: las recientes investigaciones en torno a los efectos de la comunicación de masas*, 1970-1986, Barcelona, Ariel, 1987.
- SCHEUFELE, Dietram A, “Framing as a Theory of Media Effects”, en *Journal of Communication*, 49 (1999), pp. 103-122.
- SEMETKO, Holli A., y VALKENBURG, Patti M. “Framing European politics: a content analysis of press and television news”, en *Journal of Communication*, 50 (2000), pp. 93-109.

SEOANE, María Cruz, y SUEIRO, Susana, *Una Historia de El País y del Grupo Prisa. De una aventura incierta a una gran industria cultural*, Barcelona, Plaza y Janés, 2004.

SHABAD, Goldie, “Las elecciones de 1982 y las autonomías”, en Linz, Juan José, y Montero, José Ramón, *Crisis y Cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, Alianza, 1985.

VALLÉS, Josep María, y CUCHILLO, Montserrat, “Decentralisation in Spain: a Review”, en *European Journal of Political Research*, 16 (1988), pp. 395-407.

YSÀS, Pere, “El Estado de las Autonomías. Origen y configuración”, en Navajas Zubeldía, Carlos, *Actas del III Simposio de Historia Actual*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2002, pp. 101-125.

ZUGASTI, Ricardo, *La forja de una complicidad. Monarquía y prensa en la Transición española (1975-1978)*, Madrid, Fragua, 2007.