

## Democracia y autogobierno. Consideraciones sobre el proceso autonómico español (1975-1983)

## Democracy and self-government. Considerations on the Spanish Autonomic process (1975-1983)

---

JOSÉ-VIDAL PELAZ LÓPEZ

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

[josevidal.pelaz@uva.es](mailto:josevidal.pelaz@uva.es)

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

Cómo citar/How to cite: PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, “Democracia y autogobierno. Consideraciones sobre el proceso autonómico español (1975-1983)”, en *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, Extraordinario II (2024), pp. 805-822. DOI: <https://doi.org/10.24197/ihemc.O.2024.805-822>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](#) / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](#).

**Resumen:** Entre 1975 y 1983, a la vez que se producía la Transición a la democracia, tuvo lugar el establecimiento en España de un nuevo modelo de reparto de poder territorial, el llamado Estado de las Autonomías. Se trató de una cuestión esencial tanto para los gobiernos de Suárez como de Calvo-Sotelo, llegando en determinados momentos a amenazar la propia estabilidad del incipiente sistema democrático. En este artículo se analizan las principales fases del proceso seguido y se hacen diversas consideraciones acerca del procedimiento empleado, sus problemas y sus consecuencias.

**Palabras clave:** Transición, España, Autonomías, Leopoldo Calvo-Sotelo, Adolfo Suárez

**Abstract:** Between 1975 and 1983, at the same time as the Transition to democracy took place, a new model of territorial power-sharing was established in Spain, the so-called State of the Autonomies. This was a central issue for both the Suárez and Calvo-Sotelo governments, which at certain moments threatened the very stability of the incipient democratic system. This article analyses the main phases of the process followed and makes various considerations about the procedure used, its problems and its consequences.

**Keywords:** Transition, Spain, Autonomies, Leopoldo Calvo-Sotelo, Adolfo Suárez

**Sumario:** 1. Democracia es autonomía. 2. Adolfo Suárez: un Estado con autonomías. 3. El misterio de las nacionalidades y regiones. 4. Calvo-Sotelo: las autonomías son Estado. 5. ¿Autonomías sin Estado?

---

## 1. DEMOCRACIA ES AUTONOMÍA

Una de las peculiaridades de la Transición española estribó en que, no sólo supuso el establecimiento de un régimen democrático, sino que también trajo consigo un cambio radical en la estructura territorial del Estado. La idea de que democracia y autonomía regional (o incluso autodeterminación) debían ir unidas estuvo presente en la agenda política desde la muerte de Franco. Así lo planteaban los nacionalistas catalanes y vascos que habían tenido cierto éxito a la hora de aglutinar en sus respectivas regiones el rechazo a la dictadura. En estos últimos, además, una parte se había decantado por el terrorismo separatista para conseguir sus fines. Las reivindicaciones de autogobierno fueron asumidas sin embarazo por socialistas y comunistas como propias del discurso antifranquista. Por su parte, los elementos reformistas del franquismo no tenían una postura demasiado clara al respecto. En algunos había un planteamiento tecnocrático que sostenía que el ámbito provincial, sobre el que descansaba la articulación territorial del Estado español desde 1833, se había quedado pequeño para afrontar las necesidades de una sociedad moderna. En otros pesaba la necesidad de ganarse la legitimidad democrática a ojos de la oposición.

Sobre la España de 1975, en fin, sobrevolaba un cierto “espíritu wilsoniano”, según el cual la libertad de los individuos no podía separarse de la libertad de los pueblos, como si los territorios tuvieran unos derechos que los colocaran al nivel o incluso por encima de los ciudadanos. En definitiva, “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”<sup>1</sup>. Así pues, uno de los mayores retos de la Transición iba a consistir en articular un nuevo modelo de relación entre el Estado y las regiones, basado en la autonomía territorial pero que al tiempo respetara la soberanía nacional. En este contexto se enmarcan las palabras de Juan Carlos I en su discurso de proclamación del 22 de noviembre de 1975, cuando se refirió a la necesidad de construir:

Un orden justo, igual para todos, que permita reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey

---

<sup>1</sup> NÚÑEZ SEIXAS Xosé Manuel (coord.), *España en democracia, 1975-2011*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 140.

quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición<sup>2</sup>.

Los sucesivos gobiernos de Adolfo Suárez (1976-1981) y de Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982), ambos pertenecientes a la centrista UCD, encontraron en el problema territorial uno de los mayores desafíos de sus respectivos mandatos. Suárez, con su desbordante personalidad y su capacidad para el acuerdo, intentó satisfacer las demandas de nacionalistas vascos y catalanes y puso las bases constitucionales de la nueva España autonómica. Calvo-Sotelo, más reflexivo y menos carismático, heredará una situación política muy complicada después del intento de golpe del 23 de febrero de 1981, y tendrá que terminar de perfilar el impreciso modelo apuntado en la Constitución de 1978, poniendo en marcha una transformación de la administración española sin precedentes desde el siglo XIX.

Ambos presidentes tuvieron que lidiar con las presiones nacionalistas, el azote del terrorismo separatista vasco, las posturas enfrentadas entre las distintas familias ideológicas del partido en el gobierno y, en el caso de Suárez, también con la actitud a veces poco constructiva de la oposición socialista.

## 2. ADOLFO SUÁREZ: UN ESTADO CON AUTONOMÍAS

El primer gesto hacia las regiones tuvo lugar ya en el primer gobierno de la Monarquía tras la muerte de Franco. En febrero de 1976 se creaba una Comisión para el estudio de un régimen especial para las cuatro provincias catalanas y otra similar para las tres vascas<sup>3</sup>. La dimisión de Arias Navarro y el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente en julio de ese año, daban un vuelco a la situación política y abrían definitivamente la transición a la democracia. Tras el primer Consejo de Ministros del nuevo gabinete, se hacía pública una “declaración de intenciones” que marcaba el camino<sup>4</sup>. En su punto sexto se indicaba:

---

<sup>2</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, 22 noviembre 1975, nº 21.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador, *De Franco a la Generalitat*, Barcelona, Planeta, 1988, pp. 57-63.

<sup>4</sup> NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza & Janés, 2014, pp. 120-122.

El Gobierno, consciente de la importancia del hecho regional, reconoce la diversidad de pueblos integrados en la unidad indisoluble de España. Su política, a este respecto, es la de facilitar la creación, a través, de las leyes, de aquellos instrumentos de decisión y representación que propicien una mayor autonomía en la gestión de sus propios intereses y en el desarrollo de los valores peculiares de cada región<sup>5</sup>.

El plan de Suárez y el Rey pasaba por convocar antes de un año elecciones generales libres a partir de las cuales ya se podrían afrontar todas las demás cuestiones, entre ellas la regional. Como dijo el presidente en su discurso televisado de 10 de septiembre, para anunciar el Proyecto de Ley para la Reforma política:

Cuando este pueblo haga oír su voz se podrán resolver otros grandes problemas políticos con la autoridad que da la representatividad electoral. Entonces se podrán abordar con rigor temas como la institucionalización de las regiones, dentro de la permanente unidad de España (...)<sup>6</sup>.

Tras el éxito en el referéndum del 15 de diciembre, Suárez viajó a Barcelona el día 20, con ocasión de la presentación de los resultados de la mencionada Comisión de Régimen especial, y allí hizo dos importantes anuncios: el reconocimiento del bilingüismo “en la vida oficial” y la creación del

*Consell* General de Catalunya, compuesto por todos los diputados y senadores de las cuatro provincias catalanas, elegidos por sufragio universal, y por unos representantes de cada una de las Diputaciones (...) al que se encomendará la elaboración de un Proyecto de Estatuto de Cataluña<sup>7</sup>.

En su famoso discurso de 13 de junio, previo a las generales de 1977, Suárez fue categórico: “Puedo prometer y prometo un marco legal para institucionalizar cada región según sus propias características”<sup>8</sup>. Tras el

---

<sup>5</sup> *El País*, 17-7-1976. En su Editorial del día siguiente calificaba la declaración como “prometedora».

<sup>6</sup> Discurso 1-09-1976, Archivo Fundación Transición Española (AFTE), en: [http://transicion.org/Destacados\\_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/01sep1976.pdf](http://transicion.org/Destacados_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/01sep1976.pdf) Consultado el 15 de mayo de 2023.

<sup>7</sup> Discurso 20-12-1976, AFTE, en: [http://transicion.org/Destacados\\_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/03\\_20dic1976.pdf](http://transicion.org/Destacados_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/03_20dic1976.pdf) Consultado el 15 de mayo de 2023.

<sup>8</sup> Discurso, 13-6-1977, AFTE, en:

triunfo de UCD en las urnas, llegaba el momento de ver cómo era posible encajar de manera legal la existencia de sentimientos nacionalistas (algunos claramente disgregadores), dentro de una patria común española. Eso debería aclararlo la nueva Constitución. Pero antes de que comenzasen los debates constitucionales, los acontecimientos se precipitaron.

En Cataluña, después de las elecciones, los diputados y senadores electos, de todos los partidos (aunque la mayoría de izquierdas), reclamaron la autonomía para la región, llevando a la práctica lo anunciado por el presidente seis meses antes. El día 11 de septiembre de 1977 se celebraba en Barcelona la *Diada*, una manifestación de cerca de un millón de personas coreando gritos a favor de la democracia, la amnistía y la autonomía. La decisión de Suárez entonces fue quizá una de las más sorprendentes de toda la Transición. Autorizaba la vuelta a España de Josep Tarradellas, Presidente del Gobierno autónomo catalán en el exilio, cuya postura política le parecía más moderada que la de las izquierdas catalanas, con la intención de negociar con él el restablecimiento provisional de la *Generalitat* republicana<sup>9</sup>. En su discurso en la toma de posesión del *president*, Suárez celebró que “por primera vez desde hace siglos el hecho catalán se aborda desde el Gobierno de la Monarquía y desde Cataluña, sin pasiones, sin enfrentamientos, sin violencias”<sup>10</sup>.

La decisión del presidente, alabada entonces de manera casi general planteaba, sin embargo, varios interrogantes serios<sup>11</sup>. El primero era cómo se podía recuperar el gobierno autónomo catalán de la etapa republicana sin restablecer también el Estatuto de 1932, o la Constitución de 1931 en la que basaba su legalidad. El segundo, si se estaba reconociendo que la autonomía catalana era un derecho previo a la Constitución española todavía por aprobar. Y en tercer lugar, cabía preguntarse si se había establecido una relación bilateral entre Cataluña y el Estado español al margen del resto de las regiones. En suma, la cuestión final que quedaba en el aire era cómo iba a afectar este hecho al resto de España.

---

[http://transicion.org/Destacados\\_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/11\\_13jun1977.pdf](http://transicion.org/Destacados_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/11_13jun1977.pdf)

Consultado el 15 de mayo de 2023.

<sup>9</sup> SÁNCHEZ-TERÁN, op. cit. CONTE, Jesús, *Tarradellas, testigo de España*, Barcelona, Destino, 2011.

<sup>10</sup> Discurso, 24-10-1977, AFTE, en:

[http://transicion.org/Destacados\\_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/15\\_24oct1977.pdf](http://transicion.org/Destacados_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/15_24oct1977.pdf)

Consultado el 16 de mayo de 2023.

<sup>11</sup> REGUERO SANZ, Itziar, *La otra Transición. La prensa de Madrid ante el estado de las Autonomías*, Tesis Doctoral, Universidad de Valladolid, 2018, pp. 80-93.

La situación en el País Vasco se presentaba más complicada después de años de atentados terroristas y represión policial. El gobierno de Suárez hizo algunos gestos como la legalización de la *ikurriña* o la amnistía, pero el PNV insistía en una postura soberanista de difícil aceptación. También estaba el problema de Navarra, que los nacionalistas reivindicaban como parte de una futura Euskadi. Pero, sobre todo, estaba ETA. Desde su primer atentado mortal en 1968 hasta la muerte de Franco, ETA asesinó a 47 personas. Solo en 1978, el año de la aprobación de la Constitución, la cifra ascendió a más de 60. Era ya evidente que su enemigo no era Franco, sino España. Con su presión continua la banda terrorista buscaba colocar al Estado español en una situación insostenible para forzarle a conceder la independencia al País Vasco o, en su defecto, provocar un golpe de Estado militar que diera al traste con las reformas y justificara una insurrección abierta en la región. La política de Suárez intentó combinar la firmeza policial con la negociación del autogobierno vasco, tal y como quedó claro en su mensaje de 29 de enero de 1977, en uno de los momentos más difíciles de la Transición:

de entreguismo a la subversión, nada; de actitudes tibias hacia las provocaciones, nada (...) pero, en cambio, (...) de abrir el juego político para normalizar la vida ciudadana, todo; de reconocimiento a la peculiaridad y personalidad de las regiones, todo<sup>12</sup>.

En diciembre de 1977 el Gobierno, siguiendo la estela de Cataluña, decretaba la constitución del Consejo General Vasco. A diferencia del caso catalán, Suárez aquí obvió la existencia de un gobierno vasco en el exilio.

La concesión de sendos regímenes preautonómicos a Cataluña y el País Vasco tuvo unas consecuencias decisivas. En el primer semestre de 1978 se extendieron organismos similares por toda la geografía española, lo que la prensa llamó “café para todos” o “tabla de quesos”. Antes de la aprobación de la Constitución, España era ya *de facto* un estado “preautonómico”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Discurso, 29-01-1977, AFTE, [http://transicion.org/Destacados\\_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/04\\_29ene1977.pdf](http://transicion.org/Destacados_flash/EspecialAdolfoSuarez/pdfs/04_29ene1977.pdf)  
Consultado el 16 de mayo de 2023.

<sup>13</sup> POWELL, Charles, “El nacimiento del Estado autonómico español en el contexto de la Transición democrática” en PELAZ LÓPEZ, José-Vidal (dir.), *El Estado y las Autonomías. Treinta años después*, Universidad de Valladolid, Fundación Transición Española, Valladolid, 2011, pp. 26-28.

### 3. EL MISTERIO DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES

El debate constitucional fue largo y apasionado. La estructura territorial del Estado, fue el asunto que requirió más intensas discusiones, para unos “la cuestión que verdaderamente puso a prueba el temple y la capacidad negociadora de los parlamentarios”, para otros “el aspecto más relevante de la Constitución desde una perspectiva histórica global”. El resultado no satisfizo a casi nadie, ni estableció un sistema autonómico cerrado y completo<sup>14</sup>.

Dada la situación creada con la existencia de las preautonomías, la única opción políticamente viable era ya generalizar el modelo. Esto se presentaba muy problemático porque se trataba de equiparar a regiones con partidos nacionalistas muy beligerantes, con otras que ni tenían partidos propios, ni tenían muy clara su identidad o que, incluso iban a ser creadas artificialmente. Como la Constitución, fundamentada “en la indisoluble unidad de la Nación española”, no podía discriminar a unos territorios en beneficio de otros (el artículo 14 establecía la igualdad de todos los españoles ante la ley), el resultado fue deliberadamente impreciso. La idea de distinguir entre “nacionalidades” y “regiones” (artículo 2) fue propuesta en la Ponencia constitucional por Miguel Roca, y aceptada por Miguel Herrero, aunque ya estaba en el Programa electoral del PSOE de 1977. Que no se trataba solo de una problema terminológico da cuenta el intenso debate que provocó en los medios de comunicación<sup>15</sup>.

Tras esta confusa premisa, se establecían dos vías de acceso al autogobierno. Estaba el procedimiento “lento”, recogido en el artículo 143, que solo permitía asumir en primera instancia un número limitado de competencias y luego ampliarlas pasados 5 años. Y a su lado estaba la vía “rápida” del artículo 151, según la cual se tendrían todas las competencias desde el principio, pero a cambio, el proceso para obtener la autonomía era mucho mas complejo. Tampoco quedaba claro que las del 143 pudieran tener

---

<sup>14</sup> POWELL, Charles, *España en democracia (1975-2000)*, Barcelona, Plaza y Janés, 2002, p. 228. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución y las autonomías territoriales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25, (1989), p. 17. FUSI, Juan Pablo, “La organización territorial del Estado”, en *España, autonomías*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, p. 40.

<sup>15</sup> REGUERO SANZ, Itziar y 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* nº 40. (2020), pp. 789-814.

las mismas instituciones que las otras. En realidad, la opción rápida hubiera sido la más lenta de todas de no ser por la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución que, en una sorprendente pirueta, simplificaba el proceso para aquellos “territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de autonomía”, evitándoles los primeros filtros y permitiéndoles pasar directamente a la redacción del Estatuto. Era una fórmula rebuscada para otorgar un tratamiento especial a Cataluña, País Vasco y de paso a Galicia, las únicas tres regiones que, aunque no se las citaba por su nombre, habían cumplido el requisito del plebiscito durante la Segunda República. De aquí parecía deducirse también que el término “nacionalidades” del artículo segundo estaba pensado sólo y exclusivamente para ellas.

A pesar de todos sus esfuerzos, el principal objetivo de Suárez, que la Constitución se aprobara por consenso (aunque fuera apócrifo<sup>16</sup>) entre todas las fuerzas políticas, no llegó a conseguirse del todo, ya que el PNV propugnó la abstención por no haberse atendido sus reclamaciones sobre los supuestos “derechos históricos” vascos.

En las elecciones de 1979 UCD revalidó su mayoría relativa en el Parlamento. En su discurso de investidura, Suárez se comprometía a pasar ahora a una nueva fase, con el desarrollo de los preceptos constitucionales en los respectivos Estatutos, teniendo en cuenta “los ritmos distintos en el acceso a la autonomía en función de circunstancias históricas, sociológicas y materiales”<sup>17</sup>. Tras arduas negociaciones, sobre todo por el control de la educación, los nacionalistas catalanes y vascos conseguían casi todos sus objetivos<sup>18</sup>. En el caso de los segundos, al régimen económico privilegiado que la Constitución les había otorgado, se sumaba la creación de una policía autonómica. Nada de ello, sin embargo, desincentivaría a ETA para dejar de matar<sup>19</sup>. Ambos Estatutos fueron plebiscitados afirmativamente en octubre de 1979.

La cuestión autonómica, que legítimamente podía entenderse como uno de los principales activos de la gestión de Suárez, a la altura de 1980 empezaba a convertirse en un lastre. Encarrilada la situación en Cataluña y País Vasco el problema ahora se presentaba al levantar la vista y otear el resto de España. Aplicar de forma general el modelo de negociación a la catalana o

---

<sup>16</sup> El concepto procede el jurista Carl Schmitt y se aplica a aquellos acuerdos cuya esencia consiste precisamente en alejar o aplazar la decisión sobre algo.

<sup>17</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD), 30 marzo 1979, nº 3.

<sup>18</sup> PÉREZ HERRERA, Gema, *José Pedro Pérez Llorca. Una biografía política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, pp. 159-190.

<sup>19</sup> En 1979 cometió 84 asesinatos, en 1980, fueron 93.



la vasca, con una agregación sucesiva de Estatutos pactados bilateralmente, podría conducir a la atomización del Estado y a la crisis de la propia democracia. En enero de 1980, y tras no pocas vacilaciones, UCD decidía aclarar que la vía de acceso a la autonomía para las regiones “no históricas” debería ser el artículo 143 de la Constitución. Pero en Andalucía el PSOE estaba impulsando ya la autonomía por el 151, Valencia, Aragón o Canarias se estaban planteando también lo mismo y el Estatuto gallego se encontraba en vía muerta. El “anticentralismo” se estaba revelando como un auténtico catalizador de votos anti-UCD por toda España. En febrero, se celebró el “esquizofrénico” referéndum andaluz en el que el Gobierno que convocaba la consulta a la vez pedía la abstención, y era derrotado en medio de una confusa situación<sup>20</sup>. En marzo se celebraron las primeras elecciones autonómicas en País Vasco y Cataluña, que dieron el triunfo a los nacionalistas del PNV y de CiU, con unos discursos renovadamente reivindicativos, a pesar de lo ya conseguido. Desde el punto de vista del rédito electoral la operación no podía haber resultado más frustrante para Suárez.

En mayo, el intento del presidente por presentar al Congreso un proyecto viable de reconducción de la cuestión autonómica<sup>21</sup>, quedó eclipsado por la sorpresiva presentación por parte del Partido Socialista de una moción de censura. En su discurso, Felipe González colocaba como primer problema del país: “La construcción del Estado de las Autonomías en el mantenimiento estricto de la unidad de España y con el reforzamiento claro de la solidaridad entre los distintos pueblos que la integran”. La prueba de que ese programa era más sencillo de enunciar que de implementar la daba a continuación el propio líder del PSOE, que no encontraba contradictorio plantear la vía del 151 para las regiones que ya lo habían solicitado, pero siempre que el modelo final, de corte federal, resultara homogéneo, generalizado “y sin privilegios de ningún tipo”<sup>22</sup>.

Suárez y UCD sobrevivieron a la censura, y en septiembre intentaron recuperar empuje, remodelando el gobierno y presentando una moción de confianza en el Congreso. El tema central volvió a ser el autonómico, con un inesperado giro argumental. Suárez abandonaba el 143 para Andalucía, conseguía los votos de andalucistas y catalanistas, y desbloqueaba así una situación que había llegado a ser casi kafkiana<sup>23</sup>. Fue su último conejo de la

---

<sup>20</sup> REGUERO SANZ, op. cit, pp. 217-235. NAVARRO, op. cit., p. 238.

<sup>21</sup> DSCD, 20 y 21 mayo 1980, nº 91 y 92.

<sup>22</sup> DSCD, 28 mayo 1980, nº 93.

<sup>23</sup> DSCD, 16 a 18 septiembre 1980, nº 109-111.

chistera. En enero de 1981 presentaba la dimisión. Su “desgaste personal”, dijo en su intervención televisada, había “permitido articular un sistema de libertades, un nuevo modelo de convivencia social y un nuevo modelo de Estado”<sup>24</sup>. Entre todas las cuestiones de gobierno con las que tuvo que lidiar en sus cinco años en la Moncloa, sin duda la autonómica había sido la más onerosa.

#### 4. LEOPOLDO CALVO-SOTELO: LAS AUTONOMÍAS SON ESTADO

El acercamiento del nuevo presidente Leopoldo Calvo-Sotelo al problema autonómico era más intelectual, pero paradójicamente también más emocional que el de Suárez. Por un lado, como estudioso de la trayectoria de la *Lliga* de Cambó durante la Restauración, consideraba que históricamente la estabilidad de la Monarquía pasaba por la integración de Cataluña en un proyecto común español. Y, por el otro, sus raíces gallegas le proporcionaban mayor sensibilidad hacia las realidades españolas *periféricas* que la del abulense Suárez<sup>25</sup>. A comienzos de 1981 el desafío de Calvo-Sotelo estribaba en dar satisfacción a las regiones (UCD se había comprometido a generalizar el autogobierno a todas), sin levantar las suspicacias de las nacionalidades (celosas de sus hechos diferenciales y competenciales), y en el camino diseñar una nueva arquitectura del Estado español, encajando un cuerpo extraño (las autonomías) en el entramado administrativo provincial heredado del siglo XIX. Así pues, debía culminar la tarea de Suárez convirtiéndose en un nuevo Javier de Burgos<sup>26</sup>.

El fallido intento de golpe de Estado del 23 de febrero vino a ilustrar el peligro del momento. El golpismo se alimentaba de los ataques terroristas de ETA al Ejército, y para muchos militares el separatismo vasco se relacionaba con la amenaza a la unidad de España que podría representar el Estado de las autonomías. De la gravedad de la situación dan cuenta las palabras de Calvo-

---

<sup>24</sup> ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez*, Madrid, Espasa, 1997, p. 425.

<sup>25</sup> CALVO-SOTELO Ibáñez-Martín, Leopoldo (2011), “Leopoldo Calvo-Sotelo y el Estado de las Autonomías” en PELAZ LÓPEZ, op. cit., pp. 84-85.

<sup>26</sup> PREGO, Victoria, *Presidentes*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, p. 153. CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés y Cambio 16, 1990, p. 118. PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, “Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte. La política territorial del gobierno Calvo-Sotelo (1981-1982)” en *Memoria y Civilización*. 2020, pp. 321-342.

Sotelo en la sesión de investidura, pronunciadas antes de la entrada de Tejero en el hemiciclo:

Sí, sin vacilaciones y sin reservas mentales ni de ningún orden, a las autonomías, en las que veo no sólo un mandato ineludible de la Constitución y de los Estatutos, sino también una esperanza cierta para nuestro pueblo, que sería grave que se frustrase (...) Pero no, claramente, a un entendimiento ligero de las autonomías como disolución de una patria común forjada por la historia (...) No, por ello, al desmantelamiento del Estado (...)<sup>27</sup>.

El presidente afrontó el problema con un cambio de estrategia que las nuevas circunstancias hicieron posible. En los primeros años Suárez había buscado el acuerdo con los nacionalistas vascos y catalanes para dar respuesta a sus demandas particularistas. De lo que se trataba ahora era de construir un modelo de estado viable en el que las demás regiones tuvieran su acomodo y eso solo se podía hacer mediante el concierto con la principal fuerza de la oposición. En el ambiente emocional posterior al golpe fallido, el PSOE, que cada vez veía más cerca su llegada al poder, comprendió que lo de Andalucía no podía repetirse, que la propia democracia estaba ahora amenazada, y se manifestó “sorprendentemente” receptivo a la propuesta negociadora del presidente, quizá también porque González le consideraba un rival menos temible electoralmente que lo que fuera Suárez<sup>28</sup>.

Gobierno y PSOE encargaron un informe técnico a una comisión de expertos, presidida por el catedrático Eduardo García de Enterría, fruto del cual fue la firma el 31 de julio de 1981 de los llamados Pactos autonómicos que se tradujeron meses después en la LOAPA o Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Los nacionalistas catalanes y vascos fueron desde el principio reacios a aceptar una normativa *armonizadora* que entendían podía repercutir en su propio desarrollo estatutario, a pesar de los intentos del presidente por

---

<sup>27</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Discurso de investidura*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981.

<sup>28</sup> CALVO-SOTELO, 1990, op. cit., pp. 107-108. RODRÍGUEZ-FLORES PARRA, Vega, *Vertebrar España. El PSOE de la autodeterminación a la LOAPA (1974-1982)*, Madrid, CSIC, 2021. PELAZ LÓPEZ, José-Vidal y DÍEZ MIGUEL, Darío, “El Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo o el eslabón perdido de la Transición” en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 109 (1) (2018), pp. 325-348.

tranquilizarles<sup>29</sup>. Tendieron interesadamente a considerarla fruto del 23-F, cuando en realidad la idea ya estaba en el discurso de investidura e incluso antes, movilizaron las calles en su contra y presentaron recurso previo de inconstitucionalidad con lo cual paralizaron su ejecución. Un diputado del PNV diría muy gráficamente que “UCD era el carro y el PSOE los bueyes que van tirando de ese carro en el que transporta la LOAPA, casi con representación de calavera y con la guadaña en la mano”. Tarradellas también estuvo en contra de la generalización: “diecisiete autonomías, diecisiete parlamentos, diecisiete policías... Esto es jauja, eso no puede funcionar muy bien”<sup>30</sup>

Hasta el propio Adolfo Suárez lamentó que con la LOAPA Calvo-Sotelo pusiera en peligro los precarios equilibrios alcanzados durante la Transición. Las palabras del expresidente parecían sobre todo orientadas a marcar diferencias con su viejo partido que, tras la fundación del CDS, se había convertido en rival electoral. No resultaba muy coherente haber promovido hacía tan solo unos meses la generalización del proceso, y mostrarse ahora en contra de la homogeneización competencial, como si lo segundo pudiera separarse políticamente de lo primero<sup>31</sup>.

Lo cierto es que el “Pacto Autonómico” de 1981 fue decisivo porque aclaraba políticamente lo que en la Constitución había quedado deliberadamente ambiguo<sup>32</sup>. En el año siguiente se aprobaron once Estatutos de autonomía (todos por el 143 homologando sus instituciones con las del 151 y con la posibilidad de ampliar sus competencias tras 5 años) y se celebró un nuevo referéndum de ratificación del Estatuto andaluz, ahora por la vía del 151. Además, tuvieron lugar las primeras elecciones regionales en Galicia y en Andalucía, que por cierto se saldaron con nuevos retrocesos para UCD, las transferencias al País Vasco y Cataluña fueron innumerables, a pesar de los conflictos constantes, y también se aprobó el primer concierto económico vasco. En una entrevista concedida tras la derrota electoral de 1982, Calvo-Sotelo recordaba como gracias a su gestión, había “desaparecido el temor a

<sup>29</sup> Calvo-Sotelo tenía una vieja amistad con Miguel Roca, al que ofreció en más de una ocasión un puesto en su Gabinete. Más difíciles fueron sus relaciones con Carlos Garaicoetxea y Xavier Arzalluz. Calvo-Sotelo, op. cit., 1990, pp. 110-116.

<sup>30</sup> OREJA AGUIRRE, Marcelino, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, p. 462. CONTE, op. cit. p. 296.

<sup>31</sup> DÍEZ MIGUEL, Darío, *Adolfo Suárez y el Centro democrático y Social (1982-1991)*, Tesis Doctoral, Universidad de Valladolid, 2017, pp. 55-57.

<sup>32</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas” en *Revista de Administración Pública*, nº 175, (2008), pp. 244-245

que las autonomías se desbocaran y a que quedase un Estado residual e insuficiente, que ni siquiera tuviera los resortes que un Estado federal tiene”<sup>33</sup>.

El fallo del Tribunal Constitucional se produjo en agosto de 1983. La sentencia invalidaba algunos aspectos esenciales de la LOAPA en lo relativo a la preeminencia de la legislación estatal sobre la autonómica, determinando que solo podía complementar pero no suplantar o corregir los presupuestos constitucionales. A pesar de todo, como dijo Calvo-Sotelo, en cierto sentido la ley había ganado la batalla después de muerta, porque el pacto político previo entre UCD y PSOE fue efectivo para encarrilar el proceso<sup>34</sup>. Antes de la sentencia del Constitucional ya se habían constituido las trece comunidades con Estatutos por el 143 y celebrado elecciones para sus respectivos parlamentos. Tras no pocas vacilaciones, reveses y contratiempos, cinco años después de la aprobación de la Carta Magna podía darse por culminado el diseño básico del Estado de las Autonomías en España.

## 5. ¿AUTONOMÍAS SIN ESTADO?

En su Testamento político, Francisco Franco exhortaba a los españoles a “mantener la unidad de las tierras de España, exaltando la rica multiplicidad de sus regiones como fuente de la fortaleza de la unidad de la patria”<sup>35</sup>. A su manera el dictador, tras cuarenta años en el poder, estaba reconociendo que dejaba un serio problema a sus sucesores. La forma de afrontarlo durante la Transición fue liquidar el centralismo franquista, aunque de paso se acabara también con el de los liberales del XIX.

Cuando en 1975 en España se hacía referencia a “la rica multiplicidad de las regiones”, como decía Franco, de lo que se estaba hablando de forma sobreentendida era de Cataluña y País Vasco, y de la existencia allí de fuertes movimientos nacionalistas. La política de Adolfo Suárez fue encaminada desde un principio a afrontar esa ineludible realidad. Comenzó con el restablecimiento de la Generalidad republicana, previo a la aprobación de la Constitución, y con ello el gobierno español no solo aceptó la existencia del “hecho diferencial catalán”, sino también una bilateralidad que para los nacionalistas solo podía significar excepcionalidad. En el caso vasco, la

<sup>33</sup> *El País*, 19-12-1982. Entrevista de Juan Luis Cebrián.

<sup>34</sup> Calvo-Sotelo, op. cit., 1990, p. 117.

<sup>35</sup> Archivo Fundación Francisco Franco. Disponible en <https://fnff.es/historia/885361854/testamento-de-francisco-franco-bahamonde.html> Consultado en 18 de mayo 2023.

cuestión esencial fue el terrorismo etarra. Pese a la insistencia por parte del discurso oficial, en que la violencia nunca obtendría réditos políticos, lo cierto es que el desarrollo del modelo autonómico español habría sido seguramente muy diferente sin la existencia de ETA, “el cáncer de España” a juicio de Tarradellas<sup>36</sup>.

El segundo reto de Suárez fue el encaje de Cataluña y el País Vasco dentro de un modelo territorial aceptable para el resto de los españoles. Había que evitar que, como ocurriera durante la II República, la sociedad tuviera la sensación de que ciertas regiones recibían privilegios exclusivos, pero el problema era que en muchas zonas de España no había un sentimiento regionalista caracterizado. Por su parte, a los nacionalistas vascos y catalanes la generalización, y sobre todo, la homogeneización de las autonomías, siempre les pareció que diluía o amortiguaba su singularidad. Y así el diseño constitucional, con la enrevesada distinción entre vía rápida y vía lenta, fue una complicada operación de ingeniería política y jurídica destinada a conseguir hacer posible lo imposible: que los españoles fueran iguales en derechos como ciudadanos individuales y desiguales en función del territorio donde residieran.

La magia autonómica de Suárez se esfumó tras la aprobación de los Estatutos vasco y catalán en 1979. En el año siguiente el proceso entró en un terreno peligroso. El PNV y CiU ganaron las elecciones en sus respectivas Comunidades y empezaron a gobernar aumentando incluso la tensión reivindicativa, el terrorismo independentista vasco no cesaba, las diferentes regiones clamaban por la igualdad de trato, crecía la percepción de que la unidad de España estaba amenazada y el Estado daba la impresión de tambalearse. El plan previsto por el presidente parecía haberse agotado en satisfacer las exigencias nacionalistas. Los debates en el seno de la propia UCD, que nunca fue capaz de presentarse como un partido unido y coherente, ni en este terreno ni casi en ningún otro, acrecentaron la sensación de improvisación. Los intentos de Martín Villa o Pérez Llorca por reconducir racionalmente el proceso, chocaban, o bien con los intereses de los “barones”, con las dudas del presidente, con el rechazo de socialistas y nacionalistas, o con todos a la vez. En este sentido la confusión en la que estuvo Andalucía durante más de un año fue paradigmática y ocasionó un descrédito irreversible al partido del Gobierno.

La salida de la escena política de Suárez, en cuyo desgaste el problema autonómico tuvo un peso capital y el golpe del 23F, también en buena medida

---

<sup>36</sup> Conte, op. cit., p. 312.

relacionado con el desorden territorial, tuvieron la virtud de crear una sensación de urgencia nacional que permitió dar un giro a los acontecimientos, haciendo posible un cambio de escenario. Su sucesor, Leopoldo Calvo-Sotelo, aprovechó la excepcionalidad del momento para proponer a la oposición un gran acuerdo para generalizar, homogeneizar, racionalizar y armonizar el proceso autonómico. Aunque se habló también con el PCE y AP, finalmente el guante solo lo recogería Felipe González, que aceptó compartir la carga de tamaña responsabilidad. A estas alturas, el problema ya no era la existencia de movimientos nacionalistas en dos regiones de España, sino la necesidad de diseñar un nuevo modelo de Estado viable, con una administración racional y respetando los derechos y libertades de todos. Pero también en esto CiU y PNV quisieron seguir condicionando al resto del país desatando una virulenta campaña en contra de los pactos autonómicos de centristas y socialistas. En su batalla contra el “centralismo” encontraron como inesperado aliado al propio Suárez, que no parecía entender que su tan alabado consenso con las nacionalidades históricas se había basado sobre todo en continuas cesiones sin ninguna contrapartida.

El pacto de Calvo-Sotelo y González pareció cerrar la crisis dando un horizonte de estabilidad al modelo. Pero, la Constitución de 1978 encerraba una dinámica imparable, que la sentencia del Constitucional sobre la LOAPA no hizo más que alentar. El reconocimiento de la existencia de nacionalidades y regiones, parecía implicar que de alguna manera se debía mantener la diferencia entre unas y otras. Por otra parte, el artículo 150 dejaba abierta la puerta al vaciamiento competencial del Estado, y la doctrina del Constitucional impedía de hecho poner un cierre al modelo. La combinación de estas tres circunstancias puso en marcha desde mediados los años ochenta un proceso por el cual las llamadas comunidades “históricas” fueron exigiendo cada vez más transferencias con el fin de no verse alcanzadas nunca por el resto, que a su vez seguía pidiendo aumentar las suyas en nombre de la igualdad<sup>37</sup>. Las cesiones de gobiernos centrales débiles necesitados del apoyo en las Cortes de los grupos nacionalistas (sobre todo del catalán a partir de los años 90), terminó por componer el cuadro. El resultado fue el progresivo adelgazamiento del Estado, condenado cada vez más a ser “residual”, justo lo que Calvo-Sotelo había denunciado en su discurso de investidura. Pero además, y gracias sobre todo a la cesión de la educación a las autonomías, se

---

<sup>37</sup> De hecho, en las sucesivas reformas de sus Estatutos de Autonomía, varias Comunidades se han atribuido a sí mismas la consideración de «nacionalidades»: Canarias (1996), Comunidad Valenciana (2006), Andalucía, Aragón e Islas Baleares (2007).

fue debilitando el sentimiento de la identidad nacional española, sustituyéndola por el de pertenencia a unas nuevas comunidades políticas, legitimadas sobre la base de la lengua, la Historia, a veces incluso de la raza y sobre todo del agravio: el Estado español estaba en deuda permanente con los pueblos supuestamente sometidos durante siglos al centralismo castellano.

Se ha debatido mucho acerca de la calificación del modelo territorial español: federal como el alemán, regional como el italiano, federalizante, simétrico, asimétrico, compuesto, confederal, etc. El hecho es que, casi medio siglo después de la muerte de Franco, España es uno de los países más descentralizados del mundo, y sin embargo también, uno de los que ve más amenazada su unidad. Visto con la perspectiva actual, parece que los nacionalistas catalanes y vascos nunca pretendieron ayudar a construir un nuevo modelo de Estado español democrático y descentralizado, les bastaba con debilitar el existente.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, Carlos, *Adolfo Suárez*, Madrid, Espasa, 1997.
- CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Discurso de investidura*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981.
- CALVO-SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la Transición*, Barcelona, Plaza & Janés y Cambio 16, 1990.
- CALVO-SOTELO Ibáñez-Martín, Leopoldo (2011), “Leopoldo Calvo-Sotelo y el Estado de las Autonomías” en PELAZ LÓPEZ, José-Vidal (dir.), *El estado y las Autonomías. Treinta años después*, Valladolid. Universidad de Valladolid, Fundación Transición Española, pp. 83-92.
- CONTE, Jesús, *Tarradellas, testigo de España*, Barcelona, Destino, 2011.
- DÍEZ MIGUEL, Darío, *Adolfo Suárez y el Centro democrático y Social (1982-1991)*, Tesis Doctoral, Universidad de Valladolid, 2017.



- FUSI, Juan Pablo, «La organización territorial del Estado», en *España, autonomías*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución y las autonomías territoriales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 25, (1989), pp. 17-34.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas” en *Revista de Administración Pública*, nº 175, (2008), pp. 217-250.
- NAVARRO, Eduardo, *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza & Janés, 2014
- NÚÑEZ SEIXAS Xosé Manuel (coord.), *España en democracia, 1975-2011*, Madrid, Marcial Pons, 2017.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011.
- PELAZ LÓPEZ, José-Vidal y DÍEZ MIGUEL, Darío, “El Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo o el eslabón perdido de la Transición” en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 109 (1) (2018), pp. 325-348.
- PELAZ LÓPEZ, José-Vidal, “Un autonomismo fuerte en un Estado fuerte. La política territorial del gobierno Calvo-Sotelo (1981-1982)” en *Memoria y Civilización*. (2020), pp. 321-342.
- PÉREZ HERRERA, Gema, *José Pedro Pérez Llorca. Una biografía política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- POWELL, Charles, *España en democracia (1975-2000)*, Barcelona, Plaza y Janés, 2002.
- POWELL, Charles, “El nacimiento del Estado autonómico español en el contexto de la Transición democrática” en PELAZ LÓPEZ, José-Vidal (dir.), *El Estado y las Autonomías. Treinta años después*,

Universidad de Valladolid, Fundación Transición Española, Valladolid, 2011, pp. 21-39.

PREGO, Victoria, *Presidentes*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000.

REGUERO SANZ, Itziar, *La otra Transición. La prensa de Madrid ante el estado de las Autonomías*, Tesis Doctoral, Universidad de Valladolid, 2018.

REGUERO SANZ, Itziar y 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* n° 40. (2020), pp. 789-814.

RODRÍGUEZ-FLORES PARRA, Vega, *Vertebrar España. El PSOE de la autodeterminación a la LOAPA (1974-1982)*, Madrid, CSIC, 2021.

SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador, *De Franco a la Generalitat*, Barcelona, Planeta, 1988.