

Juan Pablo Fusi

La organización territorial del Estado español (1833-1978)

Sobre «La organización territorial del Estado español (1833-1978)» impartió un ciclo de conferencias, del 20 al 29 de noviembre del pasado año, el historiador y catedrático de la Universidad Complutense Juan Pablo Fusi, dentro de los Cursos Universitarios de la Fundación Juan March. Los temas de las cuatro charlas fueron «La construcción del Estado moderno», «La Administración Provincial en España», «La aparición de los nacionalismos» y «Los regímenes autonómicos». Ofrecemos seguidamente un resumen del ciclo.

La Constitución española de 1978 reconoció el derecho de las «nacionalidades y regiones» a constituirse en comunidades autónomas y acceder así a su autogobierno. Surgieron de esa forma un total de diecisiete Comunidades. España, Estado tradicionalmente unitario y centralista, se transformó en un Estado autonómico.

El problema de la organización territorial del Estado español tenía una larga historia. Muchos historiadores remontan la cuestión a la política centralizadora seguida desde el Estado a raíz de la instauración de la dinastía borbónica en el siglo XVIII. Creo que ésta es una interpretación equivocada, que ignora las muchas debilidades del Estado y de la Administración Central tanto en el siglo XVIII como todavía en el XIX; y que desconoce la excepcional complejidad de los procesos de aparición de la conciencia de identidad nacional tanto a nivel estatal como regional.

La construcción del Estado moderno

Debería recordarse que la unidad de España siguió siendo artificial hasta entrado el siglo XIX. Así, la

unidad de la Monarquía hispánica de los Austrias fue compatible con la diversidad de los reinos y de sus respectivos ordenamientos jurídicos. Aquella Monarquía, además, carecía de la idea de nacionalidad española. A lo largo del siglo XVIII y buena parte del XIX, la fragmentación social y económica de España siguió siendo considerable.

En España hubo desde el siglo XVIII elementos de nacionalismo, preocupaciones nacionales, lenguajes patrióticos, teorías de España, interpretaciones de lo nacional. La invasión napoleónica de 1808 provocó una explosión de patriotismo popular, y las preocupaciones patrióticas y nacionales impregnaron el pensamiento y los programas de políticos e ideólogos —tanto conservadores como liberales— del siglo XIX, así como los libros y obras de poetas, historiadores, prosistas y autores de teatro. Pero la construcción de un Estado moderno y centralizado no fue tan inmediata. Fue, además, menos resultado del nacionalismo político que consecuencia de un largo proceso de adaptación de la maquinaria del Estado a los distintos y sucesivos problemas de la sociedad española, proceso que ocupó todo el siglo XIX y que se prolongó en el XX. Además, hasta bien entrado



Juan Pablo Fusi (San Sebastián, 1945) es catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense y anteriormente lo fue de las Universidades de Santander y del País Vasco. Ha sido director del Centro de Estudios Ibéricos de la Universidad de Oxford y de 1986 a 1990 dirigió la Biblioteca Nacional. Su obra *España: de la Dictadura a la Democracia* (escrita con Raymond Carr) obtuvo el Premio Espejo de España 1979.

este último, la localidad, la provincia, la comarca y la región —y no la nación— fueron el verdadero ámbito de la vida social. Toda la tesis de Ortega y Gasset era que la realidad más auténtica de España era la provincia; que sobre el localismo —desde las provincias y para las provincias— habría que construir la emoción nacional, el nacionalismo, que, en su opinión, no existía en España.

El nacionalismo español fue, por tanto, evidentemente débil como fuerza de cohesión social del territorio español. Pese a las tendencias centralizadoras que inspiraron la creación del Estado español moderno, la fragmentación social y económica del

país siguió siendo considerable hasta que las transformaciones sociales y técnicas terminaron por crear un sistema nacional cohesivo, lo que no culminó hasta las primeras décadas del siglo XX.

La integración de la economía española se aceleró con el establecimiento de instituciones como la Bolsa de Madrid (1831) y el Banco de España (1856), con monopolio de emisión de moneda; y una vez que tanto el sistema fiscal (1845) como la moneda (1868) quedaron unificados sobre bases nacionales. Las comunicaciones sociales se multiplicaron con la extensión de la red de carreteras y con la construcción de ferrocarriles, iniciada en 1848. El proceso de crecimiento de las ciudades, aunque comparativamente lento, se aceleró por los mismos años. La unificación del derecho, elemento esencial del Estado y de la vida modernos, progresó con la promulgación de un primer Código Penal en 1848 y otro en 1870, vigente hasta la II República. La Administración Central se modernizó con el establecimiento definitivo en 1823 de un sistema ministerial de gobierno bajo la autoridad de un Presidente del Consejo de ministros. El gobierno local se uniformó con la reforma de la administración de las provincias de 1833.

España fue, hasta entrado ya el siglo XX, una red social de comarcas mal integradas, definida, además, por la fuerte fragmentación social y económica de su territorio; fue un país de centralismo legal, pero de localismo real. El siglo XIX vio no sólo la extensión de la idea de nación y de los sentimientos nacionales: vio también la cristalización de la provincia, y aun la de la región, aunque ésta no tuviera reconocimiento administrativo. Las capitales de provincia se convirtieron pronto en los verdaderos centros neurálgicos de la vida regional. Las Diputaciones, aún fuertemente oligarquiza-

das, aún desprovistas, salvo en el caso vasco, de una verdadera Hacienda provincial, fueron consolidando las bases de un poder local propio y diferenciado.

El arraigo de la división provincial llegó a permear en profundidad la idea de España de los siglos XIX y XX. La progresiva uniformización cultural del país pugnó en todo momento, por lo menos hasta la guerra civil española de 1936-39, con la pervivencia de estructuras distintas de costumbres, tradiciones y formas de vida cotidiana en regiones, comarcas y provincias. Andalucía fue un descubrimiento del romanticismo del reinado de Isabel II, difundido hasta la saciedad por el costumbrismo literario y artístico. Pero los mismos años, 1833-1868, vieron la irrupción de Madrid en la vida española, la «Renaixença» catalana, la cristalización del fuerismo moderado como teoría del País Vasco, entre otras muchas manifestaciones de la innegable conciencia local en las distintas regiones españolas. Desde la segunda mitad del siglo XIX se produjo la consolidación de diarios locales en casi todas las capitales de provincia, y sobre todo desde los últimos años del siglo los españoles leyeron preferentemente la prensa local. La novela realista de la segunda mitad del XIX fue novela regional; y también fue regional el paisajismo español.

Pero el Estado español del siglo XIX fue un Estado débil, pobre e ineficiente, lo que en parte explica la debilidad del nacionalismo español como fuerza de cohesión social y la apropiación de funciones del Estado por el caciquismo y las oligarquías locales. La maquinaria administrativa central fue pequeña: en 1900 tan sólo había ocho ministerios. El gasto del Estado quedó absorbido durante décadas por Guerra, Marina y Deuda, en detrimento, por tanto, de los servicios de un Estado moderno. Hasta la ley de 22 de julio de 1918

no hubo un solo estatuto de funcionarios de la Administración Civil. Esta se definió, antes y después de esa fecha, por una fuerte fragmentación interdepartamental, por la escasa profesionalidad de la burocracia, debilidad de los cuerpos generales y la patrimonialización del poder por cuerpos especiales, elitistas y minoritarios y, en su mayoría, de creación tardía: último tercio del siglo XIX. Piénsese que la Guardia Civil, con sólo unos 18.000 efectivos de plantilla —número muy insuficiente en relación con la superficie del país— era en muchos puntos del territorio nacional casi la única manifestación de la existencia del Estado. El localismo dominó, por tanto, la vida social y política española hasta entrado el siglo XX. España era, como dijo Ortega y Gasset, pura provincia.

La administración provincial en España

De lo dicho se desprende la importancia que tuvo el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 del ministro de Fomento, Javier de Burgos. Creó la estructura administrativa fundamental de la España de los siglos XIX y XX: creó la provincia y la Diputación, órgano electivo de representación de la propia provincia. El sistema de 1833, adaptado al hilo de los distintos sistemas constitucionales que rigieron el país, funcionó bien; sirvió, al menos, a la consolidación de la estructura territorial del régimen liberal de la burguesía decimonónica española. Aquella sólo haría crisis en los últimos años del siglo XIX y, sobre todo, a partir del cambio de siglo, esto es, a partir de la irrupción en la política española del nacionalismo catalán.

Más alcance y envidia política tuvieron los proyectos del federalismo español que empezaron a fraguar a mediados del siglo XIX y que impregnaron la experiencia de la I Re-

pública española en 1873. Pero esta fórmula federal del Estado respondió más a razones de naturaleza ideológica que a razones de carácter funcional. En la práctica, además, el proyecto de Constitución federal de 1873, inspirado más por Emilio Castelar que por el propio Pi i Margall —y que no llegó a aplicarse—, fue expresión de un federalismo moderado. Reconocía autonomía político-administrativa a los Estados federales, pero se trataba de una autonomía limitada por la existencia del Estado, por la soberanía de la Nación. De hecho, el proyecto no era sino un sistema de descentralización regional en la que la unidad del Estado quedaba plenamente salvaguardada.

En cualquier caso, la Restauración monárquica de diciembre de 1874 volvió las cosas a su cauce: al sistema provincial creado en 1833. El régimen de 1876 descansaba en una concepción unitaria de España como nación, aunque dicha idea no excluía la idea de región. Prueba de ello fue, en primer lugar, el establecimiento en 1878 del régimen de Concierdos Económicos para las provincias vascas; hubo, en segundo lugar, proyectos de reforma de la administración local orientados precisamente hacia el reconocimiento del concepto de región, como nueva circunscripción administrativa entre el Estado y las provincias; y hubo, finalmente, los proyectos de régimen local de Antonio Maura de 1903 y 1907-9, que fueron el precedente del decreto de Mancomunidades de 18 de diciembre de 1913, al que se acogerían las Diputaciones catalanas para constituir, el 6 de abril de 1914, la Mancomunidad catalana.

La aparición de los nacionalismos

La aparición de los nacionalismos catalán y vasco respondió a razones extraordinariamente complejas. El fundamento último de aquéllos fue la

existencia en ciertas regiones de elementos históricos, lingüísticos, culturales, etnográficos e institucionales particulares. En Cataluña, la lengua y la historia; en el País Vasco, la lengua y los fueros; en Galicia, la lengua, la historia y hasta la misma marginalidad y subdesarrollo de su vida rural.

Los movimientos políticos nacionalistas aparecieron en las últimas décadas del siglo XIX y primeros años del XX y estuvieron lejos de constituir movimientos homogéneos. Esos nacionalismos eran, además, muy diferentes. Desde la década de 1890, el nacionalismo catalán concretó sus aspiraciones en tres puntos (en palabras de Miguel Artola): la autonomía para Cataluña, la unidad nacional catalana y la proyección de la influencia catalana sobre el Estado español. El nacionalismo vasco de Sabino Arana tenía connotaciones étnicas y religiosas que no aparecían en el catalanismo: raza y catolicismo eran en el aranismo el fundamento de la nacionalidad vasca. El regionalismo liberal gallego, que tuvo su mejor expresión en la obra de Manuel Murguía (1833-1923), era historicista, celtista, progresista y autonomista (y en ningún caso independentista). El andalucismo, que su principal inspirador, Blas Infante, sistematizó en su obra *Ideal Andaluz* (1915), era un regionalismo regeneracionista, solidario, español y profundamente social y agrarista.

La aparición de movimientos nacionalistas en determinadas regiones no fue la única circunstancia que determinaría el problema —o los problemas— de la organización territorial del Estado español en los primeros treinta años del siglo XX. Al menos otras dos circunstancias fueron igualmente decisivas: primero fue entre 1900 y 1936 cuando en España cristalizó la plena «nacionalización» de la vida política y social, esto es, cuando la nación, y no la localidad

o la región, pasó a ser el ámbito de la acción social y política. Segundo, fue también en esos años cuando terminó de completarse la homogeneización cultural de España, como resultado de la mayor integración nacional producida por el creciente control del Estado sobre la sociedad, el desarrollo de la educación de masas, el aumento de la circulación de prensa popular y la intensificación de todo tipo de comunicaciones sociales. Invertebrada o no, negada en Cataluña y en el País Vasco, la España de 1900-1936 era, a todos los efectos, una comunidad nacional plenamente consolidada. Por entonces iría cristalizando también un nacionalismo español nuevo, unitario e integral, que reflejaría una devoción ferviente a un concepto abstracto e idealizado de la patria española: en concreto, la afirmación de la unidad nacional frente al ascenso de los nacionalismos catalán y vasco constituyó uno de sus componentes esenciales.

Los regímenes autonómicos

La II República, proclamada en 1931, fue, por tanto, el primer régimen político español que intentó dar respuesta y solución al problema de los nacionalismos regionales. Fue, sin embargo, extremadamente prudente y responsable a la hora de hacerlo. En los cinco años que transcurrieron hasta el estallido de la guerra civil, sólo se había concedido autonomía a Cataluña, en 1932. En el Parlamento, sólo se había llegado a discutir otro Estatuto de autonomía, el vasco, que entraría en vigor iniciada ya la guerra, el 1 de octubre de 1936. Los restantes no pasaron de anteproyectos. El Estatuto gallego llegó a ser plebiscitado el 28 de junio de 1936, votando a favor de la autonomía un total de 993.351 de los 1.343.135 electores. Pero entró en las Cortes el 15 de julio, tres días antes del le-

vantamiento militar, y no llegaría a ser aprobado.

La II República, aun consciente de la necesidad de reorganizar el Estado, optó por una política gradualista de descentralización, por una política que satisficiera a las regiones nacionalistas y, antes que a ninguna, a Cataluña, pero que dejase intactas las potencialidades del Estado: éste seguía siendo a los ojos de los responsables de aquel régimen el instrumento esencial para la regeneración nacional que querían emprender.

La solución constitucional adoptada en 1931 parecía, pues, razonable y mesurada. Sin embargo, era inadmisibles para el nacionalismo español, cuya ideología unitaria y españolista estaba detrás del levantamiento militar del 18 de julio de 1936 e inspiraría los cuarenta años de dictadura del general Franco (1936-1975). El nacionalismo español desarrolló una teoría nacional-militar que hacía del Ejército el símbolo y la columna vertebral de la unidad nacional; del catolicismo, la esencia de la nacionalidad; y de un Estado autoritario, fuerte, centralista y unitario, la clave de la salvación nacional. Tras el triunfo de la sublevación militar en la guerra civil de 1936-39, los estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco fueron fulminantemente derogados. Y, sin embargo, el problema regional no iba a desaparecer: reapareció abiertamente —pese a la represión policial— desde finales de la década de 1950. En Cataluña, la conciencia catalana se mantuvo viva tras la guerra civil merced al vigor de la lengua y de la cultura catalanas. En el País Vasco, la protesta regional adquirió, en cambio, particular violencia. Ello se debió, en parte, a que la conciencia vasca fue siempre más radical que en Cataluña, precisamente por estar menos extendida socialmente y más amenazada culturalmente, al apoyarse en una lengua y una cultura minoritarias. Pero se debió, sobre todo, a la aparición en

1959 de la organización ETA y a su estrategia de lucha armada y terrorismo.

La reacción regional de los años 1960-1975 puso de manifiesto el fracaso del modelo de Estado unitario y ultraspañolista impuesto por la España «una, grande y libre» del 18 de julio. La nueva Constitución democrática española, la Constitución de 6 de diciembre de 1978, creó lo que pronto vino a denominarse como el Estado de las Autonomías. Las constituyentes de 1978 habían, por tanto, reemprendido el camino de 1931, pero con notables diferencias. La Monarquía parlamentaria de 1978 optó por la generalización del principio autonómico. En 1931 se quiso, ante todo, hacer frente a un problema urgente e inaplazable: Cataluña. En 1978 se quiso abordar en profundi-

dad la total transformación de la organización territorial del Estado. La Constitución de 1931 hablaba de «regiones autónomas»; la Constitución de 1978, de «nacionalidades y regiones», aunque, a cambio, incorporaba una declaración de clara enjundia nacionalista cuando decía, en su artículo 2, que se fundamentaba «en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», declaración inexistente en el texto republicano. Este no reconocía más lengua oficial que el castellano; la Constitución del 78 reconocía como oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas a las demás lenguas españolas. La Constitución de 1931 no contenía alusión alguna a los Fueros Vascos. La de 1978 los aludía dos veces: la disposición adicional primera proclamaba que la Constitución amparaba y respetaba «los derechos históricos de los territorios forales», y la disposición derogatoria segunda declaraba definitivamente derogados el real decreto de 25 de octubre de 1839 y la ley de 21 de julio de 1876, es decir, derogaba toda la legislación abolicionista de los Fueros.

La Constitución de 1978 quiso integrar tres realidades: España, la nación española; las nacionalidades, territorios que veían su pasado y su cultura como constitutivos de una identidad nacional propia; las regiones, entidades territoriales supraprovinciales dotadas, igualmente, de un pasado y de una personalidad singulares. La historia parecía avalar todas y cada una de esas realidades: de ahí las numerosas alusiones históricas que aquella Constitución contenía. En todo caso, la Constitución de 1978 y el Estado de las Autonomías era, como escribió Francisco Tomás y Valiente, magistrado primero y luego presidente del Tribunal Constitucional, producto de la decisión de la Nación española en uso de su soberanía. •

