

Entre el carnaval y la cuaresma. El PSOE y la organización territorial del Estado de las Autonomías (1978-1980)

Vega Rodríguez-Flores Parra*

Universitat de València
vega.rodriquez@uv.es

Resumen: Este artículo plantea una revisión, a partir del análisis de fuentes inéditas, de la toma de decisiones del Partido Socialista Obrero Español en torno al modelo de Estado Autonómico a construir tras la aprobación de la Constitución de 1978. Esta investigación analiza cómo se fueron adaptando la estrategia y los planteamientos socialistas dentro de la dinámica de *racionalización* autonómica, intensamente marcada por las coyunturas. La solución al bloqueo del autogobierno andaluz se convirtió en el momento clave, a partir del cual los socialistas se decantaron, definitivamente, por un Estado simétrico. Este artículo plantea cómo, en contrapunto, otros territorios y agrupaciones socialistas vieron subordinadas sus opciones de acceso al autogobierno.

Palabras clave: Estado de las Autonomías, Partido Socialista Obrero Español (PSOE), «racionalización», Transición, nación.

Abstract: This article makes use of unedited sources to present a revisionist interpretation of the decision-making process of the Spanish Socialist Workers' Party concerning the organization of the autonomous communities following the promulgation of the Constitution of 1978. It analyzes how socialist approaches and strategies were adapted within the

* La autora participa en los proyectos de investigación «Derechas y nación en época contemporánea. Una perspectiva transnacional» (PGC2018-099956-B-I00), del Ministerio de Ciencia e Innovación, cofinanciado con fondos FEDER, y «Estado y dinámicas nacionales en España (1931-1978)» (PID2019-105464GB-I00/AEI/10.13039/501100011033).

dynamics of regional *rationalization*, which were intensely marked by certain key moments. The solution to the blockade of Andalusian self-government became the decisive turning point when the Socialists definitively opted for the idea of a symmetrical state. This article demonstrates how other territories and socialist groups, in contrast, saw their options for access to self-government subordinated to this aim.

Keywords: State of Autonomies, Partido Socialista Obrero Español (PSOE), «rationalization», transition to democracy, nation.

«No confundamos las dimensiones políticas de las autonomías catalana y vasca con los aspectos de descentralización administrativa en el resto de España. No apliquemos métodos, plazos e instituciones iguales para fenómenos cualitativamente diferentes. Acabemos con el carnaval y evitemos, sin embargo, la cuaresma»¹.

Esta cita, que procede de un editorial de *El País*, titulado «Del carnaval a la cuaresma», bien podía definir parte del sentir de la dirección del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a finales de 1979. De hecho, solo unos días después, el propio Alfonso Guerra utilizaba aquella metáfora para referirse al problema que, consideraba, se había generado con la proliferación innecesaria de las demandas autonómicas². Unas demandas que los socialistas, como reconocían en distintas ocasiones y en tono de autocritica, habían ayudado a generar en la primera etapa de la Transición. Esta actuación, en cualquier caso, estaría en consonancia con la moderación que estaba sufriendo el partido en todos los ámbitos, calificada como una «transición dentro de la Transición»³. Un proceso en el que se diluían las diferencias entre las dos almas del partido, la del «programa máximo» y la del «programa mínimo»⁴. Sin embargo,

¹ *El País*, 10 de noviembre de 1979.

² Citado en Manuel RUIZ ROMERO: *La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, p. 272.

³ Abdón MATEOS: «La Transición del PSOE durante los años setenta», en Rafael QUIROSA-CHEYROUZE (coord.): *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 285-299.

⁴ Santos JULIÁ: *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997. En este sentido, véase Richard GILLESPIE: *Historia del Partido Socia-*

aprobada la Constitución, con relación a la nueva ordenación territorial, se mantuvieron ambas tendencias, la del aliento y la de la contención, aunque no con el mismo grado de influencia.

En este artículo hemos tratado de poner de relieve cómo se fue forjando, y modificando, la toma de posición del Partido Socialista en torno a la definición del futuro Estado de las Autonomías. Para ello se han trabajado fuentes internas, inéditas hasta el momento, que permiten revisar la interpretación habitual sobre un momento clave⁵. Un periodo que, además, ha sido poco abordado por una historiografía más preocupada habitualmente por la etapa preconstitucional⁶.

Tras la Constitución, el Partido Socialista acometió un importante esfuerzo de planificación con el objetivo de evitar la improvisación que hasta entonces había caracterizado la pauta de su actuación autonómica, *racionalizando* así la estrategia en torno a los diversos procesos abiertos. En el XXVIII Congreso, celebrado en mayo de 1979, el PSOE recogía el testigo de la nueva etapa y en su resolución sobre las «Autonomías», se elaboraba un proyecto para el futuro Estado autonómico en el que se abandonaba de manera definitiva la reivindicación del derecho a la autodeterminación y la apuesta por un Estado federal quedaba relegada a una inconcreta aspiración futura. Pero también fue entonces cuando se hicieron

lista Obrero Español, Madrid, Alianza Editorial, 1991, y Juan Antonio ANDRADE: *El PCE y el PSOE en (la) transición. La evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*, Madrid, Siglo XXI, 2012.

⁵ La historiografía que se ha ocupado de esta cuestión ha puesto el foco de atención en el verano de 1981, sin subrayar que fue en esta fase previa cuando se forjó el modelo que se pactó más adelante. Véanse Abdón MATEOS: «La Transición del...», p. 299, y Alejandro QUIROGA: «Coyunturas críticas. La izquierda y la idea de España durante la Transición», *Historia del presente*, 13 (2009), pp. 21-40.

⁶ Andrés DE BLAS: «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», *Revista de Estudios Políticos*, 4 (1978), pp. 155-170; Santos JULIÁ: «Nación, nacionalidades y regiones en la transición política a la democracia», en Antonio MORALES, Juan Pablo FUSI y Andrés DE BLAS (dirs.): *Historia de la nación y del nacionalismo*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2013, pp. 886-902; Carme MOLINERO: «La oposición al franquismo y la cuestión nacional», en Javier MORENO LUZÓN (ed.): *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2011, pp. 235-256, y Xosé Manoel NÚÑEZ SEIXAS: *Patriotas y demócratas: el discurso nacionalista español después de Franco*, Madrid, La Catarata, 2010.

más evidentes las contradicciones y las diferencias entre las distintas concepciones que existían en el partido, provocando la torsión de sus postulados. Todo ello en el contexto de la negociación estatutaria en Cataluña y Euskadi⁷, y del progresivo acceso al autogobierno en territorios como Galicia, Andalucía o País Valenciano, donde se impuso el bloqueo autonómico.

Esta investigación ha tenido en cuenta la interacción entre las federaciones territoriales y los órganos centrales del partido a la hora de dar respuesta a los retos que la nueva coyuntura requería, tanto a nivel estatal como regional, en un momento decisivo de la construcción del nuevo Estado de las Autonomías. Una respuesta que, a la luz de la documentación, fue fluctuando, flexible en las formas, los límites o los plazos, según el contexto. Si fue en julio de 1981, con la firma de los Pactos Autonómicos entre UCD y PSOE, cuando acabó por sancionarse el modelo, fue en la etapa que medió entre la aprobación de la Constitución y la definitiva solución del problema andaluz —imprescindible para comprender la actitud socialista a nivel global—, cuando los dos partidos mayoritarios condicionaron, con sus acuerdos y desacuerdos, el modelo que finalmente se impuso. Este, por tanto, no se diseñó a partir del golpe de Estado del 23-F, sino que hunde sus raíces tiempo atrás⁸.

La puesta en marcha de una política autonómica planificada

Tras el XXVIII Congreso, el partido se vio dirigido por una Comisión Gestora, que mantuvo la continuidad en el liderazgo, «controlada» por el sector «felipista». Este órgano de dirección adoptó con rapidez medidas destinadas a gestionar globalmente el problema de las autonomías y creó para ello la Comisión de Autonomías, encargada de recabar la opinión de las federaciones de las distintas nacionalidades o regiones en torno a sus respectivos procesos

⁷ Carme MOLINERO y Pere YSÀS: *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Barcelona, Crítica, 2014; Eider LANDABEREA: *Los «nosotros» en la Transición. Memoria e identidad en las cuatro principales culturas políticas del País Vasco (1975-1980)*, Madrid, Tecnos, 2016, y Andrea MICCICHÈ: *Euskadi socialista. El PSE-PSOE y la Transición en el País Vasco (1976-1980)*, Madrid, Pablo Iglesias, 2009.

⁸ Vega RODRÍGUEZ-FLORES: «No solo el 23-F. El PSOE y la “racionalización” autonómica (1978-1982)», *Historia y Política*, 45 (2021), pp. 227-255.

autonómicos. El panorama que se ofrecía revelaba la inexistencia, no solo de una estrategia común para todos los territorios, sino de posturas firmes en las propias nacionalidades y regiones, dónde, exceptuando las tres nacionalidades históricas y seguramente Andalucía, cundía un clima de incertidumbre en torno a la elección de la vía de acceso a la autonomía, con discrepancias, incluso, en el seno de las propias federaciones territoriales⁹.

En aquellos momentos, la polémica de las vías de acceso a la autonomía ya había comenzado a cobrar importancia, aunque se recrudecería desde finales de año y principios del siguiente. Tenía que ver con el hecho de que la Constitución hubiera establecido el acceso a la autonomía a través, fundamentalmente, de dos vías, la del artículo 143 y la del 151. *A priori*, suponían dos ritmos y niveles de competencias. El primero, más soso, otorgaba un menor grado de competencias; el segundo permitía no solo un ritmo más acelerado, sino que, al menos en una primera instancia, concedía mayores techos de autogobierno. El artículo 151 permitía que otros territorios se igualaran a las nacionalidades históricas desde el inicio. Esta vía, por otra parte, fue introducida, según el propio Manuel Clavero, ministro para las Relaciones con las Regiones, por su empeño personal por generalizar las autonomías. El modelo del «café para todos», que se había iniciado con la extensión de las preautonomías, conseguía afianzarse, aunque no de manera inevitable, en el nuevo marco legal¹⁰.

La posibilidad de acogerse a dos vías diferentes para acceder a la autonomía obligaba al PSOE a pronunciarse en cada territorio por una u otra. En teoría, de manera coherente con las posiciones defendidas desde el inicio de la Transición, el partido no podía más que otorgar aquella decisión a la voluntad popular de cada territorio. Esta actitud chocaba, sin embargo, con su deseo de favorecer, a nivel global, un modelo *racionalizado* y más uniforme para que el proceso no se desbordara.

⁹ PSOE, Informe Comisión Gestora, Madrid, 28 de septiembre de 1979, Archivo Biblioteca Fundación Pablo Iglesias ABFPI, Fc 257, pp. 7-10.

¹⁰ Manuel CLAVERO: *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983, pp. 33-39 y 103-106. Alfonso Guerra atribuye a Clavero el diseño del «café para todos», que supuso «una carrera “a pelo” para situarse como más regionalista que nadie», también por parte de los socialistas, Alfonso GUERRA: *Cuando el tiempo nos alcanza (1940-1982)*, Madrid, Espasa, 2004, pp. 233-234.

En este marco, la elección de la vía del artículo 151 pronto comenzó a resultar controvertida, y desde 1979 el PSOE mostró una posición, cuanto menos, dubitativa. El partido se iría decantando progresivamente por establecer la vía del artículo 143 como preferente, aunque sin querer —por el momento— frustrar las aspiraciones de ningún territorio que ya se hubiese manifestado favorable a la vía rápida. A este respecto, Andalucía cobró un papel principal, ya que pelear por la autonomía plena en este lugar se iba a convertir en una de las bazas más rentables electoralmente para los socialistas, que pronto comenzaron a verlo de este modo. A esto ayudaría la idea, cada vez más extendida entre la política y la sociedad española, de que la autonomía era una fórmula para salir de la marginación y para alcanzar las cuotas de bienestar socioeconómico que un desarrollo desigual había negado a muchas de las regiones españolas.

Esta resignificación del concepto de «autonomía» permitía defender las demandas identitarias de las «nacionalidades oprimidas» mientras se hacían perfectamente compatibles con un Estado igualitario y solidario, sin contradecir, por tanto, los grandes principios socialistas. Esta dualidad no suponía una novedad, sino que había caracterizado las posiciones sobre la cuestión nacional entre la izquierda estatal desde el inicio de la Transición. Pero conforme se fue avanzando en el periodo y el momento de aplicar los principios teóricos se volvía inminente, cobró cada vez más fuerza e importancia, relegando —una vez se salía del ámbito de las nacionalidades históricas— a la autonomía entendida desde la reivindicación más puramente identitaria.

Embarcados en esta concepción deben entenderse los debates sobre los desequilibrios territoriales que se celebraron en el Senado y el Congreso a mediados de junio de ese mismo año y que tuvieron lugar de manera paralela al inicio de las negociaciones de los Estatutos vasco y catalán en el Congreso¹¹.

A pesar de que los socialistas catalanes compartían la mayor parte de los planteamientos esgrimidos por su grupo, puede percibirse la inquietud de que aquel discurso perjudicara la marcha de los dos únicos Estatutos cuyo proceso ya estaba iniciándose de

¹¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 19, 20 de junio de 1979, o *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 8, 19 de junio de 1979.

forma satisfactoria, el vasco y el catalán. Y aunque tales cuestiones sí condicionaron el debate de estos, sobre todo en lo que atendía a la financiación catalana, posiblemente afectaron aún más a aquellas nacionalidades que habían manifestado tempranamente su voluntad autonomista y cuyos procesos acabaron siendo absorbidos por la fuerza de la causa *armonizadora*, bajo la excusa de la igualdad y la solidaridad. De hecho, estas polémicas iban a reafirmar la voluntad de marcar un techo que igualara a las nacionalidades históricas con el resto y, a su vez, ayudaban a que, durante aquel recorrido, las vías para alcanzar el autogobierno se desarrollaran a dos ritmos. Por un lado, el rápido, para las nacionalidades históricas, que en aquella coyuntura ya no podían frenarse, y, por otro, un segundo ritmo, en el que cada vez se querían observar menos diferencias, convirtiendo al resto de territorios en un bloque más homogéneo de lo que era en realidad, con el liderazgo indiscutible de Andalucía. Este territorio abanderaría las reivindicaciones a partir de razones históricas que legitimaban la autonomía, cada vez menos a través de cuestiones relacionadas con la personalidad diferenciada, y cada vez más por medio de aspectos relativos a la justicia social, el complejo de inferioridad o los memoriales de agravios relacionados con el subdesarrollo.

La organización territorial tras los Estatutos catalán y vasco

Cuando todavía no se habían convocado los referendos sobre los Estatutos recién aprobados, el 28 y el 29 de septiembre tenía lugar el Congreso Extraordinario del Partido Socialista Obrero Español, que debía dar paso a una nueva Ejecutiva Federal que sustituyera a la Gestora, a cargo de la dirección del partido desde mayo. En materia de autonomías se legitimó lo establecido en el XXVIII Congreso, pero ahora, con una dirección estable y reforzada se dio un paso importante a nivel organizativo para imponer un plan director que ordenase el disperso proceso de acceso a la autonomía en España. De aquel congreso surgió la Secretaría de Política Autonómica, que pretendía elaborar una estrategia conjunta para todo el Estado, pese a que, hasta prácticamente la negociación de los Pactos Autonómicos en la primavera de 1981, se estuvieron escuchando voces críticas y autocríticas sobre la inexistencia de unas di-

rectrices que no fluctuaran en función del contexto y del territorio. En cualquier caso, a partir de entonces fue notable la proliferación de estudios, informes y reuniones para tratar de definir la posición del PSOE sobre la construcción del Estado autonómico desde una plataforma que centralizaba y coordinaba estas iniciativas. La encargada de encabezar aquel proyecto fue María Izquierdo, quien ejerció aquella función siempre bajo el estrecho marcaje del vicesecretario general del PSOE, Alfonso Guerra¹².

Los socialistas inauguraban una nueva fase en la que se impuso el estilo personalista y en la que algunos de sus presupuestos ideológicos quedarían subordinados en pro de los que, en su opinión, eran los intereses nacionales. Esto afectaba también a la estructura del Estado y, por tanto, a la estrategia del PSOE a la hora de gestionar la concesión de la autonomía¹³. A partir de entonces, la generalización se consideró, no solo inevitable, sino también deseable; pero asegurarla, mientras se aseguraba la unidad, la solidaridad y la funcionalidad estatal, era indispensable.

El primer problema que debía afrontarse tras la aprobación de los Estatutos era el de cómo permitir los referendos cuando todavía no se disponía de una ley orgánica para las modalidades de referéndum, que debía estar pensada también para el progresivo acceso a la autonomía del resto de los territorios. A Cataluña y Euskadi les seguiría Galicia —cuyo Estatuto comenzaría a debatirse en la Comisión Constitucional en octubre—, y pronto se unirían Andalucía, País Valenciano, Canarias, o Aragón, que ya habían iniciado los procedimientos que exigía la Constitución para alcanzar las mismas competencias que las tres nacionalidades históricas. Y la lista no parecía acabarse aquí.

¹² Llegó a dimitir alegando una falta de autonomía en su trabajo, aunque su salida no se hizo efectiva al no ser aceptada por la Comisión Ejecutiva Federal; Luis FAJARDO: *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado autonómico*, Navarra, Aranzadi, 2009, p. 96.

¹³ La historiografía que se ha ocupado de estas cuestiones, sin embargo, no ha insistido suficientemente en el relevante papel que tendría la cuestión autonómica dentro de la estrategia de conjunto del PSOE, Santos JULIÁ: *Los socialistas en...*, p. 541; Juan Antonio ANDRADE: *El PCE y...*, p. 388; Richard GILLESPIE: *Historia del Partido...*, pp. 413-414, y Sergio GÁLVEZ: «Del socialismo a la modernización: los fundamentos de la “misión histórica” del PSOE en la Transición», *Historia del Presente*, 8 (2006), pp. 199-218.

Durante el verano se fueron barajando las opciones de cómo permitir la convocatoria de los referendos en Cataluña y Euskadi sin necesidad de esperar a que se definieran las bases generales del sistema (territorios que accedían directamente a la vía del artículo 151 por medio de la Disposición Transitoria Segunda). Pronto comenzó a hablarse de la elaboración de un decreto-ley que se utilizara en estos dos casos excepcionales, algo que se rechazó inicialmente desde algunos sectores del PSOE¹⁴. Al final, el 14 de septiembre se aprobaron dos decretos para permitir la convocatoria de los referendos. Los socialistas lo celebraron como la única alternativa posible ante la urgencia de la situación, aunque advirtiéndolo, como hacía el dirigente catalán Martín Toval, de que aquello no sentaba ningún precedente, dejando por tanto sin resolver esta cuestión para el resto de España¹⁵. La fecha escogida para su celebración fue el 25 de octubre, con unos resultados que confirmaron en ambos casos la ratificación de los Estatutos. La baja participación, sin embargo, con una abstención que rondaba el 40 por 100, supuso una llamada de atención para los partidos estatales¹⁶.

El PSOE vería agravadas sus dudas sobre la conveniencia de generalizar aquel procedimiento para el resto del Estado, temiendo que la sociedad española y la joven democracia no estuvieran preparadas, y preguntándose si no resultaría imprudente forzar todo aquello para acabar obteniendo unos resultados negativos en territorios donde las demandas de autogobierno no estaban tan arraigadas como en Euskadi y Cataluña. Sin embargo, las llamadas a la responsabilidad continuaban conviviendo con una política muy activa en la generalización de las demandas en todos los territorios del Estado, como se dejaba constancia en la reunión de secreta-

¹⁴ Departamento de Análisis de Propaganda (PSOE), «Informe Semanal», 31 de agosto a 7 de septiembre de 1979, Archivo Fundación Francisco Largo Caballero (AFFLC), Fondo José Prat, 000739-003.

¹⁵ *El Socialista*, 127 (23 de septiembre de 1979). Martín Toval fue miembro de la dirección ejecutiva del PSC-PSOE y portavoz del grupo parlamentario de los socialistas catalanes. Además, participó en la Comisión Constitucional y en la elaboración del Estatuto de Cataluña como parte de la «Comisión de los Veinte», encargada de su redacción.

¹⁶ Estos resultados confirmaban una preocupación que había sido expresada con anterioridad, por ejemplo, en tribunas como la del Club Siglo XXI. Discurso de Felipe González reproducido en *El Socialista*, 131 (21 de octubre de 1979).

rios generales y presidentes de los entes Preautonómicos con Carmen García Bloise (miembro de la Comisión Gestora), el 21 de septiembre de 1979 —a la que faltaron los representantes catalanes—. En aquel encuentro era casi hegemónica la idea de que tenían que existir unas directrices comunes y sobre todo una idea clara del modelo, basado en la generalización, en «plano de igualdad», de la autonomía para todas las regiones. A pesar de que no se creía que la estrategia debiera ser necesariamente mimética. La excepción la representó Carlos Saldoja, del PSE, quien mostraría su protesta aludiendo a que «en la Constitución no está claramente definida la regionalización del Estado para toda España con uniformidad. El proceso autonómico no debe ser uniforme ni paralelo. Las razones de oportunidad política no son de peso definitivo». Rafael Escuredo, presidente de la Junta de Andalucía, respondió a estos argumentos refiriéndose a que «las razones históricas no son el único condicionante para la autonomía, “la autonomía para todos es un desagravio”». Una posición apoyada por aquellos que intervinieron, como los representantes de Canarias, Cuenca o Galicia, y que podía resumirse en la intervención de Carmen García Bloise, quien afirmó que el PSOE «no se puede dejar robar el espacio político en materia de autonomía y que la autonomía debe ser un medio de profundización de la democracia»¹⁷.

Durante este periodo, por tanto, convivieron dos espíritus en el PSOE, pero ambos conducían a un mismo horizonte de igualdad. La estrategia que se imponía, sin embargo, era la de la cautela. En esto, de hecho, coincidían con UCD, ya que aquellos que tenían una responsabilidad de Gobierno y aquellos que ansiaban representar una alternativa responsable compartían —especialmente entre su clase dirigente estatal— el miedo a que la carrera autonómica y la generalización, a la que ellos mismos habían contribuido, pusiera en peligro la unidad y la estabilidad de España¹⁸. Es por ello por lo

¹⁷ PSOE, «Reunión de secretarios generales y presidentes entes preautonómicos autonomías», 21 de septiembre de 1979, ABFPB, 075-E 2.

¹⁸ Una visión de la posición centrista en Ferran ARCHILÉS: «¿Atada y bien atada? La cuestión nacional y las culturas políticas españolas (1975-1978)», en Aurora BOSCH e Ismael SAZ (eds.): *Izquierdas y derechas antes el espejo. Culturas políticas en conflicto*, València, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 141-173, o David SÁNCHEZ CORNEJO: «La Unión de Centro Democrático y la idea de España: la problemática

que, tras aprobarse en referéndum los Estatutos de las dos nacionalidades históricas, UCD, pero también el PSOE, inició una política autonómica tendente a reconsiderar, si no el modelo del «café para todos», sí el ritmo con el que se accedía a la autonomía. Esto acabó poniendo en un aprieto a los socialistas de territorios como Andalucía, Canarias, País Valenciano o Aragón, donde —ya fuera por convicción o por estrategia (o quizá por ambas)— se había defendido la autonomía por la vía del artículo 151.

Esta actitud afectó, incluso, a la tercera nacionalidad histórica, que se vio inmersa, durante la negociación de su Estatuto, en octubre, en este cambio de rumbo. UCD comenzaba entonces a decantarse por reconducir el proceso autonómico, aunque no lo haría público hasta el 15 de enero de 1980¹⁹. Una *racionalización* pensada para que afectara también a Galicia, donde el 22 de noviembre de 1979 se aprobó un «Estatuto de mínimos» con el único apoyo del partido del Gobierno, lo que inició el bloqueo de la autonomía gallega.

Aunque las posiciones del PSOE se mantuvieron públicamente contrarias a la actitud de UCD, existió un crispado debate interno que enfrentó a la dirección estatal del Partido Socialista con la de la Federación gallega²⁰. De hecho, ante la decisión del Comité Nacional del PSdeG-PSOE, de posicionarse por el «no» ante el futuro referéndum²¹, se celebró una reunión con una representación de la Ejecutiva Federal, formada por Felipe González, Alfonso Guerra y María Izquierdo, para tratar este asunto y debatir si efectivamente aquel pronunciamiento era aceptado y se convertía en oficial. El encuentro, celebrado el 13 de diciembre, se vivió en un ambiente de

reelaboración de un discurso nacionalista para un contexto democrático», *Historia del presente*, 13 (2009), pp. 7-20.

¹⁹ Fue entre septiembre y principios de octubre cuando Rodolfo Martín Villa recibió el encargo de Suárez de presidir una comisión en el seno del Comité Ejecutivo de la UCD con el objetivo de *racionalizar* la política autonómica; Rodolfo MARTÍN VILLA: *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta, 1984, pp. 183-184.

²⁰ La referencia fundamental en Emilio GRANDÍO: «El lustro que marcó el camino: el PSOE en Galicia (1974-1978)», *Historia del Presente*, 26 (2015), pp. 59-76. Véase también Judith CARBAJO: *El Partido Socialista Galego (PSG) y el discurso de los derechos del franquismo a la transición democrática*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2016, pp. 328-329.

²¹ Aquella decisión se había tomado de manera precipitada, y no de forma unánime, al ser el único partido que aún no se había manifestado al respecto.

tensión en el que el «no» se justificaba, sobre todo, para no fragmentar el partido y no dañar su imagen; además de para obtener una autonomía en igualdad de condiciones con Cataluña y Euzkadi. Por otra parte, con aquel «no» —que pretendía diferenciarse de posturas de izquierda más maximalistas— se creía que se podría favorecer la reforma del Estatuto y perjudicar a los centristas: «con nuestro “no” se puede asestar un duro golpe a UCD»²².

La posición del secretario general del partido, sin embargo, demostró que desde la dirección existía la voluntad de trazar una línea a partir de la aprobación del Estatuto catalán, lo que suponía empezar a plantear la cuestión globalmente. Por ello, el Estatuto gallego tenía que sufrir ciertos recortes, como había hecho el catalán respecto al vasco, y a partir de aquel momento *racionalizar* el proceso autonómico:

«Nos encontramos ante el *primer ensayo mundial de un Estado de autonomías*. El Gobierno se vio desbordado por la explosiva situación del País Vasco y, la latente peligrosidad de la situación en Cataluña. Se llegó a una Constitución en que se definía a España como a un Estado de autonomías, a la que se podía llegar por varios procedimientos (no demasiado transparentes en el texto constitucional). Como dijo Pérez Llorca, sin quererlo nos hallamos ante un Frankenstein que no sabemos cómo va a reaccionar.

Es necesario racionalizar el proceso autonómico; no se pueden tener quince comunidades autónomas diferentes con unos diversos grados de competencias en quince ministerios diferentes. Así, *este país sería ingobernable*. Las autonomías deben tener *una homogeneidad en las competencias*. [...]

El PSOE reconoce que el proceso autonómico es el más grave, delicado y necesario de resolver. No buscamos negociaciones puntuales en otros partidos sobre este tema, queremos negociar globalmente» [resaltado en el original]²³.

De todos modos, tanto Felipe González como Alfonso Guerra aceptaron estudiar si convenía más al PSOE votar afirmativa o negativamente en función de sus intereses de partido. Siempre te-

²² Secretaría de Política Autonómica-PSOE, Acta de la Reunión con la Ejecutiva gallega «Postura ante el Estatuto Gallego», 13 de diciembre de 1979, ABFPI, 075-E 2, pp. 1-3.

²³ *Ibid.*, p. 4.

niendo en cuenta que daban casi por descontado un resultado positivo en aquel plebiscito, por lo que el modelo global no se vería afectado, ya que era este en última instancia el aspecto que más les preocupaba. Guerra, de hecho, reprochó amargamente a los compañeros gallegos la postura que habían adoptado tanto en la votación del Estatuto como en la última reunión del Comité Nacional, contraviniendo la opinión de la Ejecutiva Federal. Pero lo más llamativo fue su defensa de la Disposición Transitoria Tercera, que hacía nacer al Estatuto vacío de competencias²⁴:

«Recuerda que *estuvo en la ponencia para la elaboración del Estatuto*. En ella hubo que luchar contra dos frentes: UCD y la desconfianza de los propios compañeros de ponencia (manifestada en algunas ocasiones y en otras no) ante la sospecha de que existía un previo acuerdo con UCD. Vio como al final de la elaboración los compañeros se iban con la alegría del no y él con la tristeza de no haber podido conseguir un sí al no haber sido posible una modificación del Estatuto» [resaltado en el original]²⁵.

Así, a pesar de que la prensa anunciaba que el PSdeG había re-suelto apostar por el «no» al Estatuto ante una posible convocatoria del referéndum, el PSOE, sin desmentir este supuesto, no llegó a pronunciarse públicamente, ni alcanzó tampoco un acuerdo en firme en el seno de su organización. Mientras el referéndum no fuera convocado por el Gobierno de Suárez, mantenían que todavía tenían tiempo para decidir cuál era la mejor opción para sus intereses.

En noviembre se había iniciado el bloqueo de la autonomía gallega. Un bloqueo que debe entenderse como una pieza clave de la estrategia global de UCD, con la que este partido quería reconducir la construcción del Estado de las Autonomías, evitando posibles «tendencias centrífugas». Así sucedía también con los socialistas —que pese a todo no puede decirse que tuvieran la misma idea del modelo de Estado que los centristas—, aunque para ellos fue más difícil disciplinar a la federación de este partido en Galicia. Por otra parte, los socialistas contaron con una ventaja respecto

²⁴ Según Grandío, fue el propio Alfonso Guerra quien pactó con Pérez Llorca esta disposición, véase Emilio GRANDÍO: «El lustro que...», pp. 70-71.

²⁵ Secretaría de Política Autonómica-PSOE, Acta de la Reunión con la Ejecutiva gallega..., pp. 5-6.

al partido del Gobierno que les permitía actuar teniendo presente también su imagen. Los centristas habían tomado una iniciativa que jugaría en su contra, ya que, al aprobar de forma unilateral un proyecto con el que nadie —ni siquiera AP— estaba de acuerdo, se cargaba en ellos la responsabilidad del referéndum, permitiendo que el resto de los partidos, incluido el PSOE, actuaran teniendo esto muy presente. Los socialistas, con su actitud, conseguían defender la autonomía gallega sin incumplir sus promesas y sin ofrecer una imagen incoherente que podría perjudicarles, apostando además por la homogeneidad del modelo autonómico.

Sin embargo, aunque la importancia de Galicia fuera clave en aquel contexto, no fue el territorio que adquirió más relevancia en aquel tablero de ajedrez en el que se convirtió la cuestión autonómica en España. Andalucía, por las cuestiones que mencionaremos, tuvo un papel protagonista y posiblemente inesperado. Entre otras cosas gracias al PSOE, que se jugaba mucho más en este territorio que en el gallego.

La *racionalización* autonómica a debate. Se «repensan» las vías de acceso

A partir de la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, aunque los socialistas mantuvieron dos talantes, comenzaron a decantarse por la *racionalización*, prefiriendo la generalización de la vía del artículo 143. A finales de 1979, de hecho, mantuvieron conversaciones con el Gobierno para llegar a un acuerdo en la *armonización* del proceso autonómico. El diario *El País* informaba en noviembre de la existencia de reuniones entre Felipe González y Adolfo Suárez para tratar de forma prioritaria este asunto, negociando «en las penumbras de los despachos y a espaldas de la opinión» los grandes problemas de la nación, mientras mantenían una pugna de cara a la galería, al estar «compulsivamente entregados a la tarea de salvar su imagen frente a su electorado y a dejar ante los cuernos del toro al adversario»²⁶. En una crónica realizada por el mismo periódico el 18 de noviembre, bajo el titular «Los parti-

²⁶ *El País*, 10 de noviembre de 1979.

dos mayoritarios, básicamente de acuerdo sobre el desarrollo del proceso autonómico», se detallaba cómo UCD, PSOE y PCE compartían la idea de «Negociar un calendario, facilitar competencias análogas, promover el artículo 143 de la Constitución como vía de acceso». Y se añadía:

«el 151 es una auténtica carrera de obstáculos», afirma uno de sus miembros, “con los inconvenientes que esto suscita para cualquier mecanismo en rodaje”. Un informe elaborado por María Izquierdo establece la conclusión de que, a través del artículo 143, cualquier comunidad puede llegar a los mismos techos y a una autonomía tan plena como la de los pueblos que empleen el otro sistema. [...] Otra ventaja que encierra el artículo 143 para los dirigentes socialistas es que, a través de él, se puede evitar la dinámica de continuos referendos y elecciones, situación que propiciaría un fuerte abstencionismo y frustraría las ansias de autonomía»²⁷.

Esta tendencia hacia la *racionalización* tuvo, a nuestro juicio un ejemplo paradigmático en un hecho no siempre resaltado suficientemente: la aprobación de la Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, que necesitó del acuerdo entre UCD y PSOE para salir adelante²⁸. Esta ley tuvo que ser tramitada por procedimiento de urgencia para que pudiera cumplirse el compromiso adquirido entre Escuredo y Suárez de celebrar el referéndum de Andalucía el 28 de febrero. Pero aquella tramitación en realidad acabó suponiendo la sanción de la *racionalización*, el seguro de que ningún otro territorio, con la salvedad quizá de Andalucía, podría acceder a la autonomía por la vía rápida. La premura con la que debió promulgarse esta ley hizo que no se cuestionara en exceso el hecho de que los socialistas aceptaran unas condiciones que entorpecerían gravemente la consecución de la autonomía por la vía del artículo 151. Se hacía ostensiblemente difícil obtener un resultado positivo en el referéndum al requerir del voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.

A pesar de esto, aquella ley no solo se aprobó con la ayuda de los votos socialistas en diciembre de 1979, sino que contó con la

²⁷ *El País*, 18 de noviembre de 1979.

²⁸ *El País*, 29 de diciembre de 1979.

participación de Alfonso Guerra en la ponencia elaboradora²⁹. Pero lo más importante es que se impedía *de facto* la posibilidad de acceder a esa autonomía plena a territorios como el País Valenciano o Canarias, que hasta el momento transitaban el mismo camino que Andalucía, habiendo culminado también de forma exitosa la iniciativa autonómica ejercida por sus ayuntamientos entre septiembre y octubre. Un hecho al que no se le otorgó la suficiente publicidad. Con el punto 1 del artículo 8, que era «satisfactorio» para el PSOE, se les estaba negando la posibilidad de celebrar el referéndum a partir de una ley que imponía, de forma retroactiva —y sin que ningún partido presentara una sola enmienda en contra— la obligatoriedad de hacer constar explícitamente la vía elegida³⁰.

Así pues, con anterioridad a la toma de posición de los centristas del 15 de enero, el PSOE había dado pasos importantes para favorecer un pacto que se veía necesario para la funcionalidad del Estado³¹. En este sentido se apuntaba en una reunión del 8 de enero de 1980 entre la Secretaría de Política Autonómica y los secretarios generales de nacionalidad, a la que asistieron, el vicesecretario y el secretario general del PSOE:

«Ante el cúmulo de variantes que se pueden producir con dos vías de acceso a la autonomía [...] el resultado puede ser nefasto si no se controla bien el proceso. Se podría llegar a una complicación administrativa sin par [...]. En conjunto, podemos llegar, como decía el actual ministro de la presidencia, a estar esperando cómo son los primeros pasos de un monstruo Frankenstein hecho de retales y que se puede volver contra su creador. Para

²⁹ Conocemos este dato gracias a los testimonios recogidos en las reuniones internas de los órganos ejecutivos. De Alfonso Guerra se cita: «Respecto a la ley de referéndum, manifiesta que estuvo en la ponencia elaboradora, y reconociendo que lo podrían haber hecho mejor, estima que se ha mejorado bastante respecto de la proposición del Gobierno»; Secretaría de Política Autonómica-PSOE, Reunión con los secretarios generales de nacionalidad y región y otros responsables de política autonómica, 8 de enero de 1980, ABFPI, 075-E2, p. 11.

³⁰ Véase Jesús SANZ: *La cara secreta de la política valenciana. De la predemocràcia al estatuto de Benicassim*, València, Alfons el Magnànim, 2018.

³¹ Aunque hay autores que han señalado la existencia de cierta dualidad en el comportamiento del PSOE con anterioridad a los pactos autonómicos de julio de 1981, esta no ha sido objeto de un análisis profundo. Véase Abdón MATEOS: *Historia del PSOE en transición. De la renovación a la crisis, 1970-1988*, Madrid, Sílex, 2017, pp. 140-141.

poder iniciar negociaciones sobre autonomías con otros partidos, hay que adoptar una estrategia de conjunto dentro del Partido, sino sería distorsionante para este. Se puede pensar en un Estado de Autonomías con una, dos, tres variantes, pero no con cincuenta que comportaría un cúmulo de excepciones [...] No hay rigor histórico ni político en el proceso autonómico, pero salvando esta cuestión, hay que tender hacia la racionalización del proceso autonómico, término que a muchos no les gusta en el sentido que toma esto en el sentido de freno. [...] Este proceso autonómico, que es imparable se debe racionalizar dibujando bien el marco de la institucionalización de las autonomías, con rapidez; y después es preciso fijar ritmos para lograr los grados autonómicos marcados»³².

Pese a todo, conscientes de los riesgos que conllevaba para su imagen pública adoptar una posición más firme a favor de la *racionalización*, fueron favorables a mantener dos caras respecto a estos asuntos, como proponía el propio Guerra: «Todos nos vemos obligados a utilizar dos lenguajes: uno con vistas al exterior y otro para nosotros»³³.

Seguramente, con la intención de ir creando un clima de opinión favorable a la extensión del 143, los dirigentes socialistas comenzaron a plantear de forma recurrente en sus manifestaciones públicas, también después del 15 de enero, que el problema de las vías era «puramente procedimental» y que en ningún caso acceder por una u otra significaba convertirse en una autonomía de primera o de segunda³⁴. Pero, en realidad, esa igualdad, entendida por los socialistas como simetría, no estaba asegurada, y el temor a que el resultado no fuera el deseado y desestabilizara al Estado era lo que estaba imponiendo este proceso de reconducción que los dos partidos mayoritarios estaban planificando, aunque de maneras distintas. El propio Felipe González, en la reunión del 8 de enero, había expresado su inquietud ante aquella incertidumbre, algo que, como manifestó, los socialistas podían aprovechar como oportunidad para dar estabilidad al Estado y aparecer ante la sociedad como el partido capaz de hacerlo:

³² Secretaría de Política Autonómica-PSOE, «Reunión con los secretarios generales de nacionalidad y región...», pp. 4-5.

³³ *Ibid.*, pp. 4 y 9.

³⁴ En este sentido deben entenderse los artículos firmados por Gregorio Peces Barba, en calidad de jurista, en *El País*, los días 17 y 18 de enero de 1980.

«Un fracaso del proceso autonómico es un fracaso de la democracia, no sabemos a qué plazo nos estamos jugando la democracia. En esta Constitución de las Autonomías, el Gobierno no sabe qué modelo de Estado va a ser el resultante, no se sabe a dónde va a llegar. Si nosotros damos una definición de nuestra estrategia, esta será la primera. Particularmente me preocupa menos ganar las próximas elecciones que conseguir finalmente un buen y funcional Estado»³⁵.

En esta línea, y ante este momento crucial, se emitió, por parte del Comité Federal, una Resolución sobre Política autonómica, entre el 19 y el 20 de enero de 1980, amparando retóricamente por igual ambos procedimientos. En la resolución, pese a que se rechazaba la descalificación de la vía rápida que había realizado UCD, se aseguraba la igualdad de competencias por medio de la vía lenta, que acababa imponiéndose como la más apropiada para el grueso de los territorios, que así podrían gestionar de manera más eficaz las transferencias de competencias. Y aunque se reconocía la validez teórica del artículo 151, en este relato se invalidaba su elección práctica, pues no se mostraban más diferencias con la vía del 143 que el exceso de precipitación³⁶.

De este modo, iban decantándose por la elección de la vía del 143 en territorios en los que la del 151 no se había defendido como una cuestión irrenunciable hasta entonces; y se debatían entre la idoneidad o no de mantener la vía rápida para otros territorios, como Canarias, el País Valenciano, Baleares o Aragón. Andalucía, sin embargo, se había convertido en una excepción, y los socialistas decidieron abanderar su lucha por la conquista de la autonomía plena³⁷.

³⁵ Secretaría de Política Autonómica-PSOE, «Reunión con los secretarios generales de nacionalidad y región...», p. 16.

³⁶ PSOE, «Anexo II. Resoluciones del C. Federal. 19 y 20 de enero 1980. Resolución sobre Política autonómica», en *Memoria. Informe de Gestion II. 29 Congreso*, Madrid, PSOE, 1981.

³⁷ En aquellos momentos se llegó a realizar un calendario con las fechas previstas para cada fase de la autonomía en los respectivos territorios, PSOE, «Esquema del proceso autonómico en cada comunidad», Arxiu Històric de la Universitat de València (AHUV), Fons Alfons Cucó, 027/003.

Andalucía como excepción

Andalucía se convirtió en un símbolo al que el PSOE no iba a poder, ni a querer, renunciar. De hecho, mientras que en otros territorios se manifestaron dudas y divisiones, el proceso andaluz ofrecía, hasta cierto punto, un aire de triunfalismo. Como si la autonomía fuese la única opción posible y estuviese más que asumido que, tras las nacionalidades históricas, este era el territorio en el que se debía actuar de manera más urgente. Convertida en un icono del subdesarrollo y de la injusticia, Andalucía pasaba a ser, por excelencia, la región necesitada de una solución inmediata frente a su desangramiento social y económico.

Pero este marco de aparente optimismo encerraba mayores contradicciones de las que eran visibles a simple vista. Para empezar, el PSOE no estaba convencido a finales de 1979 de cuál era la opción más deseable en Andalucía. De hecho, hay diversos testimonios que se refieren a la existencia de conversaciones al más alto nivel entre socialistas y centristas para hacer posible la reconducción en el conjunto del Estado, en las que el PSOE estaría contemplando pactar el acceso al autogobierno de este territorio por la vía del artículo 143³⁸. Tampoco dentro de la Federación andaluza existía una opinión unánime al respecto y, aunque la figura de Rafael Escuredo pudo imprimir una estrategia más amable con el nacionalismo andaluz, esta posición provocó fuertes divisiones internas que se mantuvieron durante todo el periodo. El «escudismo», por otra parte, nacía también con la intención de hacer frente a la fuerza con la que el PSA había irrumpido en las elecciones generales de 1979³⁹.

Por otra parte, sin las divisiones de la formación centrista en Andalucía, no puede entenderse la actuación socialista. La dirección de UCD a nivel estatal decidió imponer una «racionalización» del proceso autonómico con la que olvidó los intereses de la sociedad andaluza y, con ellos, sus intereses electorales en aquel terri-

³⁸ Alfonso GUERRA: *Cuando el tiempo...*, p. 235, y Rodolfo MARTÍN VILLA: *Al servicio del...*, p. 193.

³⁹ José María DE LOS SANTOS: *Andalucía en la Transición (1976-1982)*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2002, p. 256.

torio. Esto generó una fuerte oposición en parte de la federación andaluza, y especialmente de su dirigente, Manuel Clavero⁴⁰. Esta situación fue en parte responsable de que los socialistas no cedieran ante las presiones del Gobierno. Así, Martín Villa contaba cómo él y gran parte de la plana gubernamental habían presionado a Suárez para que destituyera a Clavero: «no era lógico que un ministro del Gobierno estuviera arrastrando a todos, también a la oposición socialista»⁴¹. La actitud centrista, por otra parte, venía condicionada también por su motivación de evitar que las fuerzas progresistas se instalaran en el poder, pues la victoria socialista en Andalucía era más que previsible.

En aquel contexto tuvo lugar la celebración del referéndum el 28 de febrero, en el que los centristas apostaron por el «no», permitiendo que el socialismo andaluz dominara la campaña por el referéndum. Como ha enunciado Manuel Ruiz, el 28F tuvo lugar en «un escenario *nacionalista sin nacionalismo*»⁴². Así pues, el apoyo socialista a la consecución de la autonomía por la vía del 151 fue fruto del contexto y no tanto de una voluntad convencida y férrea del PSOE o del PSOE-A. Parece más bien, que el socialismo estuvo indeciso y que acabó convencido gracias a la movilización social, la situación interna de UCD, el miedo a que el PSA tomara ventaja de no hacerlo ellos o el empuje de Escuredo.

Sin embargo, de acuerdo con las exigencias establecidas por la Ley de Referéndum, el «sí» al acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 no obtuvo la mayoría necesaria. A causa del resultado en Almería no se consiguió la ratificación de la consulta, aunque sí

⁴⁰ Manuel CLAVERO: *Forjar Andalucía*, Argantonio, Ediciones Andaluzas, 1980.

⁴¹ Al parecer, él y Pío Cabanillas plantearon el 19 de diciembre de 1979 al vicepresidente de Gobierno, Fernando Abril, la necesidad de cesar a Clavero como ministro de Cultura por la cuestión andaluza. Tras esto, Suárez les convocó, y junto a ellos estuvieron Abril Martorell, Pérez-Llorca y Arias-Salgado: «Denunciamos la falta de una política global en la cuestión autonómica y, aunque se nos discutió, sí se aceptó la conveniencia del cese de Clavero, que se haría en cosa de horas. Pasó un mes, la cuestión andaluza se enquistó aún más y fue Clavero quien dimitió», en Rodolfo MARTÍN VILLA: *Al servicio del...*, p. 183.

⁴² Manuel RUIZ ROMERO: «La singularidad del caso andaluz o su aportación al Estado de las Autonomías», en *Actes del Congrés la transició de la dictadura franquista a la democràcia: Barcelona, 20, 21 i 22 d'octubre de 2005*, Barcelona, UAB-Centre d'Estudis sobre les Èpoques Franquista i Democràtica, 2005, pp. 185-193, esp. p. 186.

se pronunció afirmativamente el 55 por 100 del total del censo andaluz. Pero, pese al fracaso legal, los socialistas consiguieron convertir el resultado del referéndum, sobre el que ellos mismos habían alertado previamente⁴³, en una victoria moral y política⁴⁴.

El enquistamiento del problema andaluz, que tuvo lugar tras aquel desenlace, sería aprovechado y utilizado por el PSOE como arma arrojada contra el Gobierno. Pero mientras se iban reafirmando en su apoyo a esta autonomía, iban reconduciendo en la medida de lo posible el proceso autonómico del resto de los territorios. De hecho, en medio de aquella polémica, se trabajaba, de nuevo, por el pacto con UCD, favoreciendo la negociación que Antonio Fontán, como responsable de la política autonómica del Gobierno, había propuesto. En esta línea, tras una reunión de la Secretaría de Política Autonómica celebrada el 9 de mayo de 1980, los socialistas elaboraron un documento en el que se establecía una especie de guía para favorecer «una solución armónicamente homogénea y generalizada», que equiparaba explícitamente las vías de acceso⁴⁵.

En la segunda parte de este informe, aunque todavía se mantenían ciertas reservas respecto a abandonar las promesas realizadas en otros territorios, se incluía un «Mapa del Estado actual de los procesos autonómicos» en el que se situaba a Andalucía como la única comunidad «pendiente de la aprobación del Estatuto

⁴³ En enero de 1979, un preocupado Felipe González no discutía los exigentes requisitos de aquella ley, sino que reivindicaba que un hipotético resultado negativo debería ser asumido, demostrando sus reticencias a acceder por la vía del 151: «Porque si la Constitución dice que hace falta el 50 por 100 de cada una de las circunscripciones electorales para acceder a la autonomía por tal o cual procedimiento, nosotros lo que no podemos decir es que si hay dos o tres circunscripciones que no, hagan ustedes una excepción. Porque no es lógico. La gente, o quiere la autonomía mayoritariamente, o no la quiere mayoritariamente», *El Socialista*, 142 (6 de enero de 1979).

⁴⁴ Algunos autores apuntan, sin embargo, a que inmediatamente después del 28-F el PSOE pudo plantearse aceptar el resultado legal y continuar por la vía del 143; véase Agustín RUIZ ROBLEDO: *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1988, p. 43, y Manuel RUIZ ROMERO: «La dialéctica andalucismo/socialismo en el contexto del sistema de partidos de la Transición. La emergencia nacionalista y la asunción estratégica de sus aportaciones por el PSOE (1977-1982)», *Pasado y Memoria*, 17 (2018), pp. 81-102, esp. p. 94.

⁴⁵ Secretaría de Política Autonómica-PSOE, «Política Autonómica: Reunión 9-V-80. A) Posibles bases de discusión en materia de estrategia y esquema de posiciones», AFFLC, 004095-004, pp. 1-2, 7 y 9-12.

por la vía 151 habiéndose celebrado el referéndum de iniciativa autonómica»⁴⁶. Mientras que, para el País Valenciano, Canarias y Aragón, se dibujaba una situación muy distinta: «Comunidades en las que ha concluido el plazo inicial autonómico sin alcanzar los mínimos exigidos», a sabiendas de que la situación en Canarias y País Valenciano era distinta a la de Aragón⁴⁷. No podemos pasar por alto la existencia de un trato desigual entre comunidades. Por ejemplo, mientras que el PSOE presentaba una proposición de ley para modificar la Ley de Referéndum en lo que afectaba al bloqueo del proceso andaluz, la petición por parte de la Federación del PSPV-PSOE para que en esta se incluyera una posible solución para el caso valenciano se desatendió⁴⁸. Todo esto a pesar de que la valenciana era la segunda federación en número de militantes⁴⁹.

La estrategia general se estaba definiendo al margen de la andaluza, impulsando allí la vía del 151, mientras se intentaba generalizar la del 143 en la mayoría de las regiones. Pero con esta excepción, lejos de ahondar en la brecha que separaba al grupo de las nacionalidades privilegiadas del resto, se conseguía lo contrario. Andalucía era elevada a símbolo de la igualdad del nuevo Estado de las autonomías. Se reforzaba así el diseño simétrico del modelo autonómico, que era una prioridad para los socialistas.

En este contexto se llegó a lo que podría considerarse el momento culminante de la estrategia socialista por rentabilizar el fracaso ucedista en Andalucía, la moción de censura, debatida en el Congreso los días 28, 29 y 30 de mayo. El texto de la moción contaba con la cuestión autonómica como uno de sus puntos esenciales⁵⁰. Esta acción política fue, según Alfonso Guerra, concebida

⁴⁶ Comisión Ejecutiva Federal. Secretaría de Política Autonómica (PSOE): «Política Autonómica: Reunión 9-V-80. B) Estado de los procesos autonómicos en las diferentes comunidades», AFFLC, 004095-004, pp. 1-10.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 1-10.

⁴⁸ Informe interno firmado por el responsable de Política Autonómica de la Federación valenciana, Felipe Guardiola, «Informe para el Comité Permanente sobre la posible modificación de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum», 14 de mayo de 1980, AHUV, Fons Alfons Cucó, 029, p. 4.

⁴⁹ José Félix TEZANOS: *Sociología del socialismo español*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 91.

⁵⁰ Grupo Socialista del Congreso, «Texto de la Moción de Censura, Ma-

para que el PSOE pudiera ofrecer una imagen de responsabilidad, como alternativa capaz de gobernar, mientras se debilitaba al Ejecutivo de Suárez⁵¹.

Con respecto al programa autonómico, Guerra tachaba el comportamiento del Gobierno de irresponsable, ignorante y oportunista, al haber tratado, primero, de generalizar las autonomías con la intención de rebajar la importancia de los casos vasco y catalán, para dar un bandazo posterior, sin consultar a ningún grupo político, reconduciendo por el artículo 143 todos los procesos «cuando ya estaba comprometido con la convocatoria del referéndum en Andalucía». Demostrando claramente qué región centraba sus intereses, Guerra no culpaba tanto a UCD de querer *racionalizar* el proceso, sino de hacerlo de forma unilateral y pasando por encima de la voluntad popular. De hecho, decía entender el ánimo de querer regular ese proceso, al mismo tiempo que confirmaba las conversaciones que sobre esta materia había sostenido a finales de año el PSOE con UCD⁵².

En este marco y hasta la resolución de los problemas gallego y, sobre todo, andaluz, las conversaciones para alcanzar acuerdos globales en materia autonómica quedaron congeladas. Pero durante el verano de 1980 los socialistas siguieron trabajando para hallar soluciones territoriales concretas en la línea de rebajar las aspiraciones más maximalistas, favoreciendo así el consenso y «desdramatizando» el «conflicto de los procedimientos».

Al final, esta etapa se cerró en octubre de 1980, con la solución del problema gallego, pero especialmente del andaluz⁵³. Por todos fue comprendido el hecho de que este caso se había convertido —o lo habían convertido las fuerzas políticas— en una piedra angular del problema autonómico y que la situación necesitaba desbloquearse. Por ello, la UCD acabó cediendo y se modificó la Ley Orgánica de Referéndum, convirtiendo el resultado —ahora sí—, en política y le-

drid, 21 de mayo de 1980», AFFLC, Fondo PSOE, Sección Grupo Parlamentario, 004059-001.

⁵¹ Alfonso GUERRA: *Cuando el tiempo...*, pp. 280-287.

⁵² *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 93, 28 de mayo de 1980, pp. 6091-6092.

⁵³ En Galicia se firmaba el 26 de septiembre el llamado «Pacto del Hostal» entre el PSOE, UCD, PCE, CD, PCG y PG, por el que Galicia tendría una autonomía comparable a la de Cataluña.

galmente positivo. La solución acabó pasando por un acuerdo suscrita por la totalidad de las fuerzas y se pensó exclusivamente *ad hoc* para el problema andaluz, ignorando así al resto. Aquella salida dejaría a algunos territorios a las puertas del ansiado acceso por la vía que ofrecía realmente todas las garantías de igualdad inmediata, lo que conllevaba una frustración de muchas expectativas.

Conclusiones

En este artículo hemos reconstruido paso a paso el proceso de toma de decisiones del Partido Socialista ante la definición del modelo autonómico a desarrollar tras la aprobación de la Constitución en 1978. Aunque su posición quedara fijada doctrinalmente en el XXVIII Congreso y no sufriera alteraciones que modificaran en «esencia» el modelo, los socialistas fueron adaptando sus planteamientos según la coyuntura global, pero también en función de los contextos territoriales, hasta la resolución del problema andaluz.

En nuestra opinión, nos encontramos ante el momento clave en el que acabó imponiéndose la opción de un Estado simétrico. Andalucía desempeñó, en este sentido, un papel esencial, ya que, tras alcanzar la autonomía plena a través de la vía del artículo 151, impidió la consolidación de un sistema que privilegiara solo a las nacionalidades históricas. La excepción andaluza no se incluía, por tanto, como parte de un modelo asimétrico, sino que aseguraba la igualdad entre territorios y contribuía a la homogeneización del Estado. Y el Partido Socialista influyó con su actuación de manera decisiva en aquel giro definitivo que se imprimió al proceso de construcción del Estado de las Autonomías.

A lo largo de estas páginas se ha podido documentar que a partir de 1979 el PSOE vio con claridad la necesidad de controlar y *racionalizar* el desarrollo del sistema autonómico a partir de una planificación centralizada que limitara la improvisación que había caracterizado —y aún caracterizaría— al partido en aquella cuestión. Pero esta tarea no era sencilla, sobre todo si quería hacerse respetando —en la medida de lo posible— las promesas sobre la libertad en la elección de la vía de los territorios. Así, conforme fue avanzando la coyuntura, y sobre todo con la solución a los proce-

sos vasco y catalán, la posición socialista fue proclive a reducir al máximo los casos de las nacionalidades y regiones que accederían al autogobierno por el artículo 151. De este modo, mientras seguían alentando la generalización autonómica formalmente, a nivel interno se recomendaba contener la «carrera autonómica», «orientando» en la medida de lo posible a los territorios para transitar de forma ordenada hacia la autonomía, lo que significaba, elegir, siempre que fuera posible, la vía del artículo 143.

Esto en ningún caso suponía crear autonomías de primera y de segunda, pues el Partido Socialista siempre tuvo como referencia la construcción de un Estado homogéneo e igualitario. No se estaba poniendo en cuestión la idea del «café para todos», sino que se pretendía hacer gradual aquel acceso a la autonomía. Así, lo que provocaba incomodidades de la generalización del sistema era fundamentalmente la precipitación y no la posibilidad de alcanzar un Estado igualitario —idea que agradaba al conjunto de los partidos mayoritarios de matriz estatal—. Se temía que se produjera una inestabilidad tal que desbordara la capacidad de la joven democracia. Pero, al mismo tiempo, la generalización era la garantía que se había diseñado para permitir que en España no se consolidaran diferencias y privilegios entre nacionalidades y regiones que cuestionaran de alguna manera la unidad de la nación.

En este marco, las nuevas directrices afectaron a la actitud adoptada por los socialistas con relación a algunos territorios en los que la vía del artículo 151 estaba ya avanzada. Como demuestra el análisis de la documentación interna del PSOE, los acercamientos entre socialistas y centristas proliferaron a partir de la aprobación de los referendos de los Estatutos vasco y catalán, afectando, incluso, a las negociaciones de la tercera nacionalidad histórica. Se buscaba la consecución de un acuerdo para permitir la *racionalización* y la ordenación del proceso autonómico. Pero en enero de 1980, la premura de UCD por reconducir el acceso a la autonomía por el artículo 143 precipitó una serie de acontecimientos que cambiaron momentáneamente el panorama, y, sobre todo, hicieron que el PSOE se posicionara públicamente en defensa de unos postulados que ya estaban dejando en un segundo plano. Y lo hizo fundamentalmente en Andalucía, donde consiguió identificar la autonomía con la igualdad y la solidaridad más que con el derecho a la diferencia. Posteriormente, con el exitoso

cierre del problema andaluz, que tantos réditos iba a proporcionar a los socialistas, este partido tenía el camino más despejado para, esta vez sí, apostar por la reconducción del resto de los procesos autonómicos. Una deriva que, iniciada mucho tiempo antes, no quedó sancionada hasta los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981.