

RAMÓN VILLARES

## *Tot menys una cosa. El pluralisme nacional*

La qüestió nacional és un camp disputat on es lliuren, en la política espanyola, combats molt durs per part d'experts acadèmics, mitjans de comunicació i dirigents polítics, els quals alimenten els poderosos corrents de l'opinió pública. Així es fa difícil escriure alguna cosa breu i argumentada sobre la matèria. És obvi, a més, que es tracta d'un terreny esvarós i esquerp al diàleg i fins i tot a la comprensió racional, en el sentit que no sempre s'hi reconeix l'adversari i, encara menys, s'indaguen les raons de la seua posició. Però és el cas que, en l'actualitat com en el passat, continuen les discussions sobre el que abans s'anomenava l'«ésser» d'Espanya i ara es prefereix qualificar d'identitat o patriotisme nacional.

Per a aquest estat d'opinió hi ha una incertesa sobre el futur d'Espanya i una certa angoixa davant la possibilitat que es fracture com a estat-nació; o que es torne a evocar la desafortunada expressió de José Calvo Sotelo de preferir una «España roja» a una «España rota». Sense deixar de banda aquestes pors i les passions populars que conciten, cal concentrar els esforços a valorar els avantatges de la unió des de la diversitat i el pluralisme, des de la racionalitat més que des del malestar emocional. Perquè en la construcció de l'estat-nació espanyol hi va haver vies inconcluses i camins bloquejats. D'aquests camins i d'aquestes vies és del que m'agradaria també parlar.

L'aplicació a la realitat històrica d'Espanya del concepte de *pluralisme nacional* ha tingut defensors entre molts escriptors i polítics espanyols, des dels federalistes i demòcrates del segle XIX fins als republicans reformistes del primer terç del segle XX; i, per descomptat, també en el present. Però acudiré a un autor amb una

---

Ramon Villares (Cazás, Xermade, província de Lugo, 1951) és catedràtic d'Història Contemporània de la Universitat de Santiago de Compostel·la. Recentment ha publicat *Galicia, una nació entre dos mundos* i *Repensar Iberia, del iberismo peninsular al horizonte europeo* (tots dos a Pasado&Presente)

biografia ben singular com és Dionisio Ridruejo, que en el seu *Escrito en España* (1961) i en textos més breus, com un que s'havia de publicar —però es va censurar— en la revista portuguesa *O tempo e o modo* el 1965, al·ludeix al pluralisme nacional com una de les claus per entendre la crisi política espanyola de la primera meitat del segle XX, incloses la guerra civil i la gènesi de la dictadura franquista. Segons les seues paraules, «España es, por los datos de su historia, por razones lingüísticas y psicológicas, por razones de nivel económico, una realidad plurinacional». Realitat que «fue abolida por decreto» després de la guerra civil. Sigui com sigui, el fet és que el pluralisme cultural i nacional és una marca constant de l'evolució històrica d'Espanya o, millor dit, de les «Espanyes» com a realitat plural, com s'ha mostrat en el llibre col·lectiu dirigit per Joan Romero i Antoni Furió (*Historia de las Españas*, 2015) o en el més recent d'Eduardo Manzano (*España diversa. Claves de una historia plural*, 2024).

Per altra banda, és sabut que si bé ha prevalgut una concepció unitària (o «unionista») de l'Estat, també s'han assajat altres fórmules, com ara la descentralització administrativa, el federalisme i l'autonomisme limitat en l'«Estat integral» de la Segona República. La situació actual, derivada dels pactes de la Transició i de la Constitució espanyola de 1978, es caracteritza per ser una solució diferent de la que es va dur a terme durant la segona etapa republicana. El model territorial dissenyat el 1978, encara que haja patit un cert desviament de les previsions constitucionals, consisteix en una generalització de les autonomies a tot Espanya sense que, malgrat tot, s'hagen fet passes cap a un règim polític federal (encara que hi ha discrepàncies entre experts sobre aquest punt) ni deixen d'aparèixer periòdicament crítiques sobre les limitacions o els excessos polítics o competencials de l'organització territorial vigent. Tanmateix, el fons del problema és un conflicte permanent sobre les diverses identitats nacionals existents a Espanya, i això no s'hauria de resoldre per la via de la ruptura sinó des del reconeixement de la diversitat.

El problema ve de lluny, això vol dir que és en certa mesura estructural i, en termes psicològics, també traumàtic. Evocaré una anècdota per il·lustrar les resistències i fins i tot les pors que provoca la diferència en matèria nacional. Ho explica Josep Pla en l'article «Tot menys una cosa», perdut entre les seves nombroses cròniques parlamentaries que publicava llavors a *La Veu de Catalunya*. El tema central és explicar la conferència impartida a l'Ateneu de Madrid pel dirigent comunista català Joaquim Maurín, al poc temps de proclamar-se la Segona República. Segons el periodista, el conferenciant estava triomfant entre els ateneïstes cultes amb les seves propostes revolucionàries (destruir l'exèrcit, l'Església, la propietat privada...), no paraven d'aplaudir-lo; fins que, en un moment deter-

minat, es va proclamar com a separatista català i va advocar per la destrucció de la unitat espanyola. Això va provocar un rebuig explícit de l'auditori, que Maurín va voler esmenar dient que «calia anar al separatisme per crear una unitat superior posteriorment». Però el missatge ja s'havia llançat i llavors Pla comenta un «petit matís» que trasllada a la consideració dels dirigents de la política catalana: que el públic de l'Ateneu madrileny estava rebutjant la «destrucció d'un sentiment» que afectava a la unitat nacional d'Espanya (Pla, *Cròniques parlamentàries*). El que havia ocorregut a l'Ateneu madrileny podia entendre's com un avançament de la por a l'«Espanya trencada», ja que tot era acceptable llevat d'«una cosa»: posar en qüestió la unitat de l'estat-nació.

Més enllà del caràcter puntual d'aquestes posicions, és clar que som davant d'un problema polític que no només ve de lluny, sinó que concentra una gran quantitat d'emocions, negatives i positives, al voltant del model de convivència que va regir durant segles el curs de la política espanyola, almenys des dels temps del comte-duc d'Olivares i la seua obsessió per aconseguir l'homogeneïtat política dels regnes de Felip IV. Perquè, en realitat, no es pot dir que a Espanya no s'hagen assajat diverses fórmules per resoldre la pluralitat dels seus regnes i la diversitat de les seues cultures; fins i tot ha provocat conflictes bèl·lics, exilis polítics i canvis de règim. Des de l'època liberal, diverses guerres civils, una derrota colonial i dues dictadures, encara que no tingueren una causa anàloga, van estar marcades o van acabar per influir clarament sobre la qüestió nacional territorial a Espanya. Ja ho havia remarcat Pla en un altre dels seus articles sobre la vida política durant el Madrid republicà: res és més temut que la conflictivitat social catalana vinculada a l'anarquisme i al «matís» nacional del separatisme, amb la cançó de fons dels «Suspiros de España» com a nervi central del nacionalisme espanyol contemporani (Núñez Seixas, *Suspiros de España*, 2018).

La difícil relació de la societat espanyola amb la qüestió nacional fa anys que Javier Tusell (*Espanya, una angouxa nacional*, 1999) la va qualificar com una actitud —més psicològica que política— de sentir-se permanentment en estat d'angoixa. Parlar d'angoixa és una forma d'explicar en termes emocionals els conflictes polítics, nous i vells, al voltant de l'estructura de l'Estat, la distribució del poder territorial i, sobretot, l'«encaix» dels nacionalismes subestats en la democràcia espanyola. D'ací que l'angoixa nacional siga tan freqüent entre la ciutadania espanyola i que la consciència de fragilitat de la seua unió aflore periòdicament, no se sap si perquè Espanya es considera poc sòlida en els seus vincles, s'encamina cap a una desunió perillosa o perquè les resistències al procés de construcció de l'estat-nació espanyol siguen massa desafiants com per no voler atallar-les.

Encara que siga un trist consol, no són problemes específicament espanyols, com de fet han posat de manifest recentment el referèndum escocés o el Brexit britànic, malgrat que l'abast siga diferent. A Espanya han sorgit moviments anàlegs, com la vella aliança Galeusca de l'exili o les propostes més recents de l'anomenat Pla Ibarretxe o el Procés català, que són els dos esdeveniments de naturalesa nacional que més preocupació han provocat entre la població espanyola i, sobretot, els que són més debatuts en la política d'avui. Atiar les brases de la qüestió nacional, sobretot si pel mig hi ha la por a l'independentisme, mobilitza amb facilitat la ciutadania i fins i tot pot convèncer els ateneistes més cultes.

Si partim d'aquesta descripció realista, hauríem de poder explicar per què afloren periòdicament aquestes angoixes o pors en una democràcia madura com l'espanyola. Pot ser que hi haja raons de naturalesa política immediata i de batalles partidistes tenyides de vernís ideològic, però des de la perspectiva de l'historiador es poden al·legar algunes dades més solides que permeten entendre la complexitat del problema. Assenyalaré especialment dues grans tendències que, almenys fins a l'arribada de la Segona República, van marcar la qüestió nacional a l'Espanya del segle XIX i principi del segle XX. La primera és el procés peculiar de construcció de l'Estat, des del punt de vista administratiu i, sobretot, i més difícil, la construcció de la «Nació» com a «comunitat imaginada» i, per tant, compartida per la ciutadania. La segona va ser el rebuig que, des l'experiència de la Primera República, a partir de 1874, es va manifestar, provinent especialment dels mitjans culturals i intel·lectuals, contra el federalisme com a model d'organització del poder territorial i com a expressió de la democràcia política i del pluralisme nacional.

## ESTAT I NACIÓ

Un dels punts claus en la història política de l'Espanya contemporània és, sens dubte, la necessitat de distingir els processos de construcció de l'Estat com a entitat de naturalesa administrativa i de govern, de la nació com a expressió de la identitat política dels ciutadans. Tots dos processos van ser dinàmics i canviants, però convé assenyalar que, si bé caminen paral·lels, no han de confondre's arbitràriament. Aquesta confusió va ser molt clara en la tradició liberal del segle XIX i, especialment, en la historiografia canònica de l'època, però es va començar a posar en dubte a partir del gir provocat per la derrota colonial del 98 i l'aparició de diversos projectes nacionals alternatius a l'espanyol, sobretot a Catalunya. És veritat que aquesta confusió està present en els textos constitucionals, que solen donar per descomptat que la nació precedeix a l'Estat i que, per tant, substitueix amb freqüència el poble com a origen del poder. Però aquesta recurrència consti-

tucional, inclosa la taxativa redacció de l'article 2 de la Constitució espanyola de 1978, no permet passar per alt aquella confusió ni oblidar el fet que són molt més comunes al món les nacions sense Estat, malgrat que l'organisme supranacional per excel·lència s'anomena Nacions Unides, quan està format per menys de dos-cents Estats de tot el món.

Encara que al seu estudi extens sobre *La construcción del Estado en España* (2019) Juan Pro reconeix que «la tendencia a usar nacional como sinónimo de estatal tuvo su sentido durante el proceso de construcción del Estado contemporáneo», el mateix autor adverteix amb cautela que «es más discutible confundir ambas realidades en nuestros días». Es podria afegir que tampoc en el segle XIX havien de confondre's Estat i nació, llevat que admetem que el liberalisme espanyol no va fer altra cosa que copiar el model francès d'Estat unitari i destruir qualsevol signe de pluralitat territorial i cultural. És discutible que aquesta política de tabula rasa haja tingut lloc en el cas francès, però encara ho és més en el cas espanyol, on les referències a les tradicions històriques i culturals dels antics regnes i territoris van ser més constants, fins i tot durant el segle XIX, a l'hora de crear les províncies, dissenyar la codificació floral o crear un sistema tributari modern. El provincianisme o el localisme de què va parlar Ortega y Gasset va ser un clar contrapés al procés de construcció nacional.

Efectivament, moltes de les províncies espanyoles van ser traçades com a particions internes d'antics regnes (Catalunya, València, Galícia, Granada...), algunes van ser considerades «exemptes» o de tractament específic en el pagament d'impostos o en la participació a l'exèrcit (províncies basques i Navarra) i la mateixa codificació civil es va demorar quasi un segle, ja que no es va acabar fins a l'aprovació del codi civil el 1889, huitanta anys després que el *code* napoleònic. La tardança s'explica per l'existència de «drets forals» a diversos territoris que rebutjaven la unitat civil basada en el dret de Castella. Aquesta diversitat jurídica la van revalidar diferents règims polítics, inclosa la dictadura franquista. Malgrat l'esforç centralitzador del reformisme borbònic del segle XVIII, el pes dels antics regnes, les lleis, tradicions i llengües pròpies es va prolongar clarament durant el període liberal. El model d'Estat sorgit del constitucionalisme del segle XIX no era el de la «monarquia composta» dels Àustria, però és evident que la seua construcció va ser el resultat de pactes posteriors a guerres civils, com l'anomenat «Abrazo de Vergara» de 1839 o el «concert econòmic» de 1876 posterior a l'última guerra carlina. També és fruit d'aliances entre el poder central i les influències dels poders locals que expliquen moltes esclatxes del model tributari, de les quintes o dels processos electorals.

Paral·lelament, a l'Estat es va voler construir una idea de nació que, a la pràctica, implica l'esforç de nacionalitzar la població mitjançant recursos coercitius, persuasius i simbòlics. En tots ells és evident una fractura, de caràcter social o territorial, que no aconsegueix identificar clarament la «comunitat imaginada» que se sol predicar dels processos de creació de les identitats nacionals. Si agafem de referència alguns dels factors de nacionalització identificats per Eugen Weber en la seua obra de 1976 sobre la Tercera República francesa (*De campesinos a franceses*, 2023), veiem que a Espanya el paper de l'exèrcit o de l'escola, per no parlar del sistema tributari, no van aconseguir per complet el seu objectiu d'integració social i territorial en un projecte nacional compartit. Amb els aspectes simbòlics ocorre una cosa semblant, com la dificultat per crear llocs de memòria (el Panteó nacional) o la difusió de valors i de símbols comuns (bandera, himne) amb què identificar la comunitat política. En suma, el model de construcció nacional de l'Estat liberal es caracteritza, segons reconeix Manuel Colmeiro en l'última edició del seu influent *Tratado de derecho administrativo* (1894), pel fet que la «centralització administrativa» va ocultar i fins i tot impedir la «centralització política». En termes més actuals, la conclusió és que la nacionalització dels espanyols va ser «dèbil» i, en gran mesura, va ser ofegada pels efectes dissuasoris del mateix centralisme que ni va deixar créixer la flor dels poders locals ni tampoc els va integrar en la dinàmica política liberal, malgrat la força del municipalisme o del «juntisme» local.

Per altra banda, els nacionalismes subestats van ser especialment actius des de finals del segle XIX a l'hora de crear un repertori simbòlic amb la seua identitat nacional (himnes, banderes, història) i una transformació de l'antic federalisme en alternatives nacionals subestats, com va fer el català Valentí Almirall. Aquesta reorientació va ser advertida ja llavors per alguns acadèmics de la Real Academia de la Historia com Antonio Sánchez Moguel, que s'avançava en quaranta anys a la denuncia del «matís» observat per Josep Pla: «Henos, señores», afirma l'acadèmic el 1888 «en presencia de la historia regionalista, más grave, más funesta que la historia inspirada en las demás doctrinas políticas, como quiera que todas estas reconocen igualmente como primer principio la unidad e indivisibilidad de la nación». L'autor s'estava referint a doctrines republicanes o socialistes i, en relació als regionalismes, tant al cas de Catalunya com de Galícia, la qual cosa va originar una contundent resposta del regionalista gallec Manuel Murguía. Però el més important del discurs de Sánchez Moguel és la precitació amb què desautoritza els regionalismes finiseculars quan situa com a biga mestra del seu concepte d'Espanya la clau territorial per damunt de la ideològica. Pocs anys després, amb la crisi del 98, aquest debat

sobre la idea d'Espanya va adquirir una embranzida que dura fins al moment present, com ha analitzat Pedro Ruiz Torres (*Historia de las Españas*, 2015).

### FEDERALISME I IBERISME

De manera paral·lela a la construcció de l'Estat liberal, més unitari en el pla administratiu que en el polític, es van gestar a l'Espanya del segle XIX alternatives diferents per a l'organització del poder sobre dues bases importants: democràcia política i una altra distribució territorial del poder. El resultat seria una república federal, que alguns també somiaven com a ibèrica, amb la possible incorporació de Portugal. Realment, aquest projecte només es va dur a terme de manera fugaça a Espanya amb la Primera República de 1873-1874, durant la qual es va arribar a aprovar una nova Constitució política que facilitava una ordenació federal del territori. Aquella solució política, que derivava de la «Gloriosa Revolució» de setembre de 1868, venia precedida de la realització de fins a cinc «pactes federals» celebrats en cinc ciutats (Tortosa, Còrdova, Valladolid, la Corunya i Eibar), que responien —segons ha advertit Jover— a la «presencia viva de las regiones históricas», la qual cosa va alimentar la difusió d'un mite com el de la «Federal».

Una visió crítica, i fins i tot despectiva del federalisme, es va començar a forjar ja durant el Sexenni, bo i oblidant que els mateixos federalistes republicans (Pi i Margall, Salmerón, Castelar) defensaven un model polític en què «la suprema instància unitària» era «la Nació espanyola», integrada per diversos Estats i, en algun cas, per cantons com a instància política intermèdia entre el municipi i l'Estat. El federalisme huitcentista no era, doncs, una cosa discordant amb la idea d'Espanya heretada dels temps moderns i de la monarquia composta. Com a mostra podria entendre's el «arreglo prudentísimo» que el republicà Emilio Castelar va proposar per a resoldre la «cuestión más erizada de dificultades y peligros» en el projecte constitucional de 1873, que no era altra que l'organització territorial. Es va adoptar la decisió d'anomenar «Estats de la República» als «antics regnes de la monarquia».

L'experiència política del Sexenni, sobretot en el seu perfil federalista i republicà, va ser criticada i fins i tot escarnida sense pietat. Les desqualificacions i «dictèris» que es van llançar sobre «federals» i «cantonals» formen part d'una de les guerres culturals més virulents que s'han donat a Espanya. L'historiador Jover Zamora té el mèrit d'haver examinat amb rigor i delicadesa la «fama» posterior de la Primera República, que s'inicia a partir de 1874, però que «arriba fins als nostres dies» (*La imagen de la Primera República en la España de la Restauración*, 1982). Les seues conclusions, ampliades en algun text posterior (*Federalismo en España: cara y cruz de una experiencia histórica*, 1994), haurien de ser rellegides per entendre una



mica millor el debat polític actual. Des del pare Coloma fins a José María Pereda o Marcelino Menéndez y Pelayo, les perles dedicades a l'experiència de la Primera República, siga a l'ideari republicà o al federal, són innombrables: un exemple de desordre, irreligió, excés de llibertats o «un aborto que no entusiasmó ni aun a sus autores». La principal font d'autoritat va ser, sens dubte, Menéndez y Pelayo, qui en la seua coneguda obra *Historia de los heterodoxos españoles* (1882) va definir aquella època com a «tiempos de desolación apocalíptica» en què «cada ciudad se constituía en cantón» governada per un «reyezuelo de taifas». No és només rellevant la campanya sistemàtica que polítics, escriptors, historiadors i intel·lectuals van desplegar sobre els considerats excessos polítics de republicans i federals, sinó la permanència històrica d'aquests estereotips, que han arribat a aconseguir «una extraña solidez y permanencia, como de cosa juzgada» (Jover). Així s'entén que una de les accepcions de la paraula *república*, segons el *Diccionario de la Real Academia Española*, siga 'un lugar donde reina el desorden por exceso de libertades' o que *cantón* s'equipare a una 'gran relajación del poder soberano de la nación'.

Una alternativa possible per a una composició política diferent d'Espanya i també de Portugal podria procedir de l'iberisme, encara que es tracte d'un projecte més utòpic. Té a favor seu que no és susceptible de ser un agent de fragmentació territorial, però en la seua època més brillant, els anys centrals del segle XIX, no va ser capaç d'avançar cap a un nacionalisme ibèric, a la manera d'Itàlia, perquè va manca un Piemont que exercira de locomotora del procés per fer de dos estats, hereus de dos grans imperis, un estat-nació peninsular, d'acord amb el criteri de Sinibaldo de Mas en la seua obra pionera *La Iberia* (1852): «si la España sola vale cinco y el Portugal uno, la Península reunida valdría diez o doce».

Potser es tracta d'una visió una mica messiànica, però el fet és que, des de la primavera dels pobles del 48, hi va haver un llarg debat sobre la possibilitat que dos Estats separats es pogueren unir, bé per raons econòmiques (Sinibaldo de Mas) o bé per raons polítiques (Antero de Quental). No obstant això, l'iberisme mai va aconseguir tindre un suport institucional i polític sòlid, ni es va obrir pas entre els dos nacionalismes estatals de la Península, de manera que va actuar amb freqüència com una utopia intermitent, bé en els mitjans culturals i literaris o bé com a estratègia útil per a la recomposició política de la Península en una perspectiva plenament ibèrica. Aquest iberisme va emergir a partir de la crisi finisecular i del llançament de la idea «imperial» del catalanisme polític de Prat de la Riba i Francesc Cambó. Era una manera d'integrar una «comunitat ibèrica de nacions» que tampoc va arribar a quallar, excepte en algunes iniciatives sorgides a l'exili republicà.



Les conseqüències de la crisi finisecular van provocar de nou un debat sobre la viabilitat de les nacions peninsulars com havia succeït en els temps romàntics, però la seua intensitat va ser molt desigual. En el cas espanyol es va fer patent la debilitat de l'Estat, però va ser la nació la que, sobretot, es va posar en dubte. Aquest diagnòstic va iniciar un corrent de regeneracionisme del nacionalisme espanyol, però també va encoratjar l'aparició de projectes nacionals alternatius, com el que es va forjar a la Catalunya industrial del principi del segle XX. Com ha assenyalat Vicente Cacho (*El nacionalismo catalán como factor de modernización*, 1998), dos poderosos corrents polítics i culturals van aspirar a ser la medicina adequada per curar els efectes de la derrota colonial del 98: el primer, de caràcter científicocultural, que seria l'entramat de la Institución Libre de Enseñanza (ILE) i de la Junta para la Ampliación de Estudios (JAE); i el segon, la modernitat del catalanisme polític sota l'emparedat del noucentisme, que va trencar parcialment els motlles de l'Estat de la Restauració. Però aquella irrupció no es va consolidar atesa la dificultat de soldar una perspectiva catalana, representada per Cambó, amb el (moderat) regeneracionisme de l'Estat espanyol, encarnat pel monarca Alfons XIII. Les dificultats per integrar el catalanisme de Cambó en l'engranatge de la política espanyola il·lustren l'empat entre les dues forces que van emergir de la crisi del 98, com ha assenyalat Borja de Riquer (*Cambó. L'últim retrat*, 2022).

La solució vindria per una altra via, sense que tampoc aconseguira resoldre el contenciós nacional. Amb la proclamació de la Segona República es va obrir l'oportunitat de resoldre les aspiracions dels nacionalismes subestats amb la democratització de la política espanyola. Malgrat les restriccions que la Constitució espanyola de 1931 va establir per a l'anomenat «problema regional», va esclatar una onada d'autonomisme que anava molt més allà del que havia representat la política de mancomunitats, que només s'havia aplicat a Catalunya a partir de 1913. En la Segona República i de manera desigual en el temps, tres autonomies van aconseguir portar els seus Estatuts a plebiscit, i dues d'aquestes, Catalunya i Euskadi, van crear una administració pròpia, fora en temps de pau o de guerra. Però les pors a una «Espanya trencada» es van sumar llavors a una bateria de problemes que el reformisme republicà no va ser capaç de resoldre, malgrat el consens que feien presagiar els aplaudiments dels ateneistes davant de Joaquim Maurín: l'exèrcit, l'educació, la reforma agrària, la protecció social i la «qüestió regional». No és estrany, doncs, que fins i tot Manuel Azaña atribuïra les «causes de la guerra d'Espanya», a no haver «realitzat a fons, durant el segle XIX, la revolució liberal», és a dir, durant el període de construcció dels Estats nacionals europeus.

El president de la Segona República va voler transformar l'Estat sense «sotmetre el país als estralls d'una commoció violenta» i, en matèria territorial, va voler anar més enllà de la *conllevancia* orteguiana vinculant estretament l'autonomia de Catalunya amb el règim republicà. És sabut que no ho va aconseguir del tot, però en la gènesi del conflicte bèl·lic de 1936 hi havia una societat mal cohesionada i un Estat poc eficient, inclosos els contenciosos interiors de naturalesa nacional, que el mateix Azaña va contemplar astorat durant la guerra civil. Com a conseqüència de la derrota republicana no va nèixer una «Espanya roja» ni tampoc una «Espanya trencada», sinó una dictadura d'origen bèl·lic, encapçalada pel general Franco, que va promoure l'Espanya «una, grande y libre». Però dels pous del pluralisme nacional, encara que embossats, va continuar rajant una mica d'aigua, bé en forma d'un suau regionalisme a l'interior, bé en forma d'una revisió de l'herència republicana per part de l'exili i d'una oposició interior que, des del final dels cinquanta, situa en primer terme altres relats nacionals en oposició a l'unitarisme franquista i en l'horitzó de la futura democràcia. En aquelles propostes no faltaven conceptes com els de *democràcia*, *europèisme* i *demanda d'autogovern* per a les seues «diferents comunitats naturals», com es diria en la resolució aprovada en el congrés del Moviment Europeu celebrat a la ciutat de Múnic el 1962.

### DEMOCRÀCIA, AUTONOMIES

El debat sobre la ruptura d'Espanya podria entendre's en el context de la Segona República, una època d'extremisme ideològic a tot Europa, però és més difícil d'entendre en el context de la Transició de la dictadura de Franco a un règim de democràcia política que va postular, entre altres objectius, una nova organització del poder, concretada en l'anomenat Estat de les autonomies. Era novament una aposta per resoldre el vell problema de l'organització territorial d'Espanya, que s'arrossegava des del segle XIX, malgrat la resiliència de la província, que va aconseguir perviure després de la Comissió dels Nou. Es pot afirmar que l'acció dels constituents de 1978 va estar d'acord amb la història política d'Espanya, tant la del període monàrquic com la dels breus períodes republicans, en el sentit reformista a què al·ludia Azaña en un dels seus darrers textos. Però els resultats assolits no van aconseguir fer callar les angoixes nacionals que de manera periòdica s'estan registrant en la política espanyola actual. La pregunta evident és saber per què perseveren aquestes pors al pluralisme i a la diversitat.

Una primera pista, encara que una mica enganyosa, seria analitzar la solució donada a la diversitat territorial en la Constitució espanyola de 1978. Podria dir-se

que, a més de tindre en compte la pròpia història moderna d'Espanya, sense ser necessàriament «historicista», els debats constitucionals van ser capaços de trobar punts en comú entre posicions ideològiques bastant distants. Els actors que van participar en el procés i, més concretament, els que van aconseguir representació parlamentària en les primeres eleccions de 1977, defensaven propostes que anaven des del reformisme regionalista procedent del franquisme fins als que mantenien viva l'herència republicana (recuperació dels Estatuts d'autonomia), als quals s'afegien els nous relats nacionals elaborats en l'interior que, influïts pels processos d'alliberament nacional del llavors anomenat «tercer món», apostaven per l'«autodeterminació dels pobles d'Espanya». Tot això va propiciar un règim democràtic, homologable en el context de l'Europa occidental, i un model d'organització territorial que era menys que una solució federal, però molt més que la descentralització que van implementar en la segona postguerra països occidentals com Itàlia o França.

Tot i aquests objectius clars i de l'entusiasme polític que es vivia a l'Espanya del final dels setanta i la dècada dels huitanta, la realitat era més problemàtica del que apareixia. Es tractava de resoldre problemes que cuejaven des d'abans de la guerra civil, des de la forma monàrquica de l'Estat fins a la construcció de la democràcia política o el reconeixement efectiu del pluralisme nacional. És clar que el problema més espinós i «fins i tot revolucionari», com va pronosticar llavors el politòleg Juan J. Linz, ha estat el de l'organització territorial de l'Estat, en el sentit de conjugar el que aquest autor definia com «un Estat, tres nacions i quatre llengües». Era, al seu judici, una solució que no sols representava la ruptura «amb el passat i el franquisme», sinó que marcaria el rumb de la democràcia espanyola. El pronòstic va resultar bastant cert. Què es va fer realment durant la Transició i com s'avalua la seua evolució posterior, passats ja més de quaranta anys, és la pedra de toc per entendre una mica millor per què som on som. És freqüent escoltar dicteris —semblants als propinats en el seu moment a propòsit del federalisme— contra els considerats excessos de les autonomies que regeixen les nacionalitats implícitament previstes en la Constitució espanyola del 78, però també són abundants les queixes sobre les resistències de l'administració central a entendre les demandes d'autogovern d'algunes de les autonomies anomenades «històriques».

Una de les idees més consolidades de la Transició democràtica era la necessitat de trencar amb la tradició política de la dictadura, no sols en l'arquitectura institucional, sinó també en el seu repertori de valors. Davant de l'Espanya «una, grande y libre» es va imposar l'estratègia de donar espai, com un suport essencial per

al règim democràtic, al reconeixement del pluralisme (nacional i cultural). Va ser, com la mateixa democràcia política, una solució relativament nova conceptualment i, sobretot, en la seua aplicació generalitzada per a l'organització territorial del poder, en la mesura en què canviava substancialment el mapa de les autonomies vigents —i fins i tot previsibles— durant els anys republicans. Però aquella generalització va tindre altres efectes, com va ser la forta territorialització de les autonomies, fins al punt que no es van repetir pràctiques comunes de l'època republicana i de l'exili: la participació dels nacionalismes subestats en els governs republicans espanyols. Una part del reconeixement explícit del pluralisme nacional, tan reiterat en les reunions o congressos polítics de l'exili, s'anava quedant pel camí.

Si bé la idea d'Espanya que es cultivava a l'exili no era únicament federalista o *galeuscana*, la memòria dels estatuts d'autonomia, abolits pel franquisme, es va mantindre viva i es va transmetre a l'oposició política de l'interior. És cert que al costat del model autonomista es va forjar, en la dècada dels seixanta, un corrent a favor de l'«autodeterminació dels pobles d'Espanya», que va estar present almenys fins a 1976/1977 en els programes de molts partits d'esquerra. Però per diferents que foren les postures de l'antifranquisme en matèria territorial, la veritat és que en la negociació cabdal del primer govern Suárez amb l'oposició, organitzada a través de la Comissió dels Nou, la presència de representants de Catalunya, Euskadi i Galícia mostrava que les considerades «nacionalitats històriques» havien d'exercir un paper rellevant en els debats constitucionals sobre el model d'organització territorial.

Un nou llenguatge polític sobre aquesta matèria es va fer evident l'any 1977, sobretot en les primeres sessions parlamentàries, amb la recuperació de la fórmula de l'autonomia i l'acceptació de conceptes com el de *nacionalitat*, que s'introdueix per encaixar en el disseny constitucional les demandes d'algunes nacions culturals com les de la vella Galeusca. Tots els líders polítics que intervenen en la primera sessió del Congrés al juliol de 1977 al·ludeixen al fet que en la futura Constitució s'haurà de trobar una alternativa al «centralisme unitari» de què es parteix, però els discursos estan plens de matisos. Els termes més freqüents són els d'*autonomies* i *regions* i, en menor mesura, els de *nacionalitats* i *pobles d'Espanya*. Però les distàncies polítiques són clares, tant en l'eix esquerra-dreta com en l'eix estatal-subestatal. Al final, la idea de nacionalitat es va acabar imposant per designar realitats polítiques i culturals diferents de les regions, com a alternativa tant a la «regionalització» de l'Estat, que defensaven la UCD i Aliança Popular, com a l'«autodeterminació dels pobles», que sostenia una bona part de l'esquerra política.

El concepte de *nacionalitat* s'havia adduït ja en les reunions de la Comissió dels Nou. Però la seua inclusió en el text constitucional era una manera de reconèixer

la diversitat nacional espanyola i d'introduir per via indirecta el concepte de *nació de nacions*. Aquella opció va despertar nombroses crítiques, tant parlamentàries com mediàtiques, la qual cosa revela que ja existia llavors una clara reticència respecte al text constitucional. En la proposta de Minoria Catalana, que va ser qui més es va esforçar per introduir-la, la *nacionalitat* significava 'nació sense Estat, però amb personalitat cultural, històrica i política pròpia'. Encara que diputats constituents de diversos partits van mostrar desconcert davant d'aquesta proposta, el terme *nacionalitat* va quedar consagrat en el text constitucional, encara que la pràctica ulterior la despullara a poc a poc de la seua substància original com a radicalment diferent de la regió. En certa manera ho anunciava la mateixa redacció de l'article 2 de la Constitució espanyola del 1978, en la qual el reconeixement de «nacionalitats i regions» va precedir de l'afirmació de la «indissoluble unitat de la Nació espanyola».

Malgrat tot, amb la introducció de la nacionalitat en el text constitucional s'admetia la pluralitat nacional d'Espanya, perquè en el seu articulat (tant en aquest article com en la disposició transitòria segona i la disposició addicional primera) s'explica que la democràcia política naixent establiria diversos nivells d'accés a l'autogovern dins del futur mapa de les autonomies i que, per tant, es reconeixien singularitats nacionals i fins i tot drets històrics forals. Semblaria que estava resolt un llarg contenciós històric sobre l'organització territorial del poder i que el mapa polític d'Espanya no sols anava a caminar cap a una solució diferent del regionalisme franquista, sinó que desbordava les previsions molt restrictives de l'«Estat integral» —per no definir-se com a «federal»— de la Constitució de 1931. Era la manera de connectar amb la millor tradició històrica de l'Espanya «composta» o plural, sense abandonar el principi de solidaritat que es reclamava per al conjunt de la ciutadania espanyola.

No obstant això, aquesta concepció territorial d'Espanya es defineix d'una manera una mica diferent en el títol VIII, que assenyalava que «l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i en les Comunitats Autònomes que es constituïsquen» (art. 137). És clar, doncs, que la gestió política de «nacionalitats i regions» va distar molt de ser coherent, perquè les autonomies van quedar «desconstitucionalitzades» en el sentit que no es designava ni el seu nombre ni la seua naturalesa política, de manera que, com ha assenyalat Pedro Cruz Villalón, «una parte de la constitución territorial del Estado no [está] contenida en la Constitución». Potser es va seguir aquest camí per indicar que es tractava d'un procés obert, la qual cosa no lliga amb l'extensa publicitat que periòdicament exigeix que es tanque la qüestió autonòmica.

De manera paral·lela a la redacció i aprovació de la carta magna, el segon govern d'Adolfo Suárez va anar dissenyant, per mitjà del seu ministre per a les Regions, Manuel Clavero Arévalo, l'establiment de règims de «preautonomia». Aquests estan en l'origen del que s'ha dit popularment el «café para todos». Això revela que durant aquell procés es van usar dues vares de mesurar que van tindre conseqüències molt més rellevants del que llavors es podia imaginar, ja que van igualar demandes polítiques de naturalesa desigual tant en origen com en exercici.

La generalització de les autonomies va significar, doncs, una progressiva homogeneïtzació de la seua arquitectura institucional, la qual cosa alguns constituents i estudiosos posteriors han denunciat en tant que «corporacions locals descentralitzades» (Herrero de Miñón); «itinerari desviat» de l'esperit constitucional (Meilán Gil); o, en fi, per haver produït una autèntica «mutació constitucional», avalada pels pactes entre els grans partits i la doctrina del Tribunal Constitucional, com ha denunciat Bartolomé Clavero (*Constitución a la deriva*, 2019). Les previsions inicials de distingir clarament entre el reconeixement de la singularitat i la descentralització administrativa, com dues vies diferenciades d'exercir l'autogovern, es van quedar pel camí. Això explica les temptatives de racionalització o «harmonització» autonòmica, promogudes pels dos grans partits polítics de llavors, amb l'objectiu de, com ja observava Felipe González el 1982, «contrarrestar el efecto distorsionante que pudiera tener una autonomía exclusivamente para Cataluña y el País Vasco». Era la manera d'atenuar els fets diferencials sense activar una solució federal.

El text constitucional va experimentar en matèria autonòmica una progressiva reinterpretació a través de pactes entre els grans partits i de la jurisprudència emesa pel Tribunal Constitucional, com es faria evident en la sentència sobre l'Estatut de Catalunya el 2010. Es tracta d'una deriva o mutació que consisteix a passar d'un model basat en la distinció constitucional entre nacionalitat i regió cap a un model d'igualació de les autonomies, amb assemblees i òrgans de govern similars per a totes elles. La voluntat d'harmonització ha estat el mètode, encara que la diversitat constitucional que arrossega Espanya des de les Corts de Cadis, malgrat la influència jacobina francesa, haja resistit fins i tot en temps de la dictadura de Franco, que va respectar per raons de càlcul polític la condició foral de les províncies de Navarra i Àlaba. Convé recordar, malgrat les veus que pregonen la unitat constitucional, que, excepte en el breu període del Trienni constitucional, aquesta unitat mai ha estat total en el territori espanyol. I, un fet encara més curiós, el Regne de Navarra es considera com una més de les dèsset autonomies, bo i oblidant que el seu origen està en un pacte bilateral d'«amillorament» de la llei foral originària de 1841.

**HIC ET NUNC**

«Ací i ara», ens trobem lluny del període constituent i del moment en què s'en-gega el model de poder territorial tal com es defineix durant la transició democràtica. Han passat més de quaranta anys, hi ha hagut moltes demandes de reforma de la carta magna —una de les més repetides, la del Senat—, però les modificacions han estat escasses i puntuals, de vegades per petició de la Unió Europea. Aquesta incapacitat per aconseguir un nou pacte constitucional està, sens dubte, en l'origen del debat que continua tenint lloc a Espanya en relació amb el mapa autonòmic, almenys des del final del segle passat. Però no es tracta d'examinar errors comesos o de denunciar acords amb continguts polisèmics, en els quals cada part entén la seua aplicació de manera diferent i considera que les seues cessions són superiors als avantatges obtinguts pels altres actors presents en el tauler polític. El que em sembla més útil per al debat present, com es va fer amb la construcció de l'Estat liberal, és recuperar camins que, com en el seu moment, semblen tancats, com el federalisme i fins i tot la fórmula, més invocada que practicada, de la «nació de nacions».

Una cosa anàloga, i més factible, es pot dir de les controvèrsies de caràcter cultural, en les quals les llengües exerceixen un paper important, com s'ha posat de manifest amb el seu ús recent a les cambres parlamentàries. Tampoc podem ignorar que el pas del temps ha consolidat el model autonòmic, gràcies a la seua capacitat de gestió de quantiosos recursos públics (sanitat, educació) i la notable estabilitat política dels seus governs. Però tot això no ha evitat xocs i conflictes que marquen l'agenda política actual.

Encara que no és previsible que a curt termini es recuperen els grans consensos de l'època de la Transició, no per això hem de renunciar a la necessitat de trobar algun camí perquè les singularitats polítiques i culturals que existeixen a Espanya siguin considerades, en el futur, com un patrimoni col·lectiu i no com a font de desigualtats o de conflicte. Dit d'una altra manera, és possible desactivar la força emotiva del «petit matís» de les diferències? Crec que seria possible si es recupera una solució, tan espanyola com la de l'unitarisme, per acomodar el pluralisme nacional d'Espanya, en la qual puguen conviure tant el nacionalisme espanyol com els nacionalismes subestats. Aquesta possibilitat, per utòpica que sembla, seria acudir a una solució federalista, en la qual es constitucionalitzen efectivament les autonomies i es camine de baix a dalt, evitant la imatge d'una administració central que *concedeix* l'autonomia en compte de ser, aquesta, el resultat d'un pacte federal que reforça la unitat a partir de la diversitat. Seria desfer algunes passes que es



van donar durant la Transició democràtica per part dels partits polítics que procedien tant del reformisme interior com de l'antifranquisme, en general més nacionalistes (estatal o subestats) que federalistes. La qüestió clau seria avançar cap a un «concepte federalista de nació» com ha defensat Ramón Máiz (*Nacionalismo y federalismo*, 2018), en el qual funcionen els principis de llibertat, igualtat i d'auto-govern com a pilars sobre què assentar un «federalisme plurinacional» en oposició a una idea essencialista o «monista» de la nació.

La qüestió cultural podria tindre solucions pràctiques, potser una mica més fàcils, en aquesta perspectiva federal. En el procés de nacionalització política i cultural de la ciutadania, la llengua ha exercit un paper principal, també a Espanya, fins al punt que l'ús i la reivindicació de les anomenades *llengües regionals* o *vernacles* va ser un ingredient essencial dels regionalismes i dels nacionalismes subestats. Una altra cosa és el seu estatus legal, parcialment regulat durant la Segona República, que va reconèixer la «cooficialitat de les llengües regionals». Va ser una batalla molt desigual, perquè l'ús d'aquestes llengües despertava moltes reticències, especialment en el nacionalisme espanyol, fins i tot per als sectors més liberals i institucionals. N'és un exemple el comentari epistolar de José Castillejo, després secretari totpoderós de la JAE, sobre la normalitat amb què es parlava el català en la moderna ciutat de Barcelona al principi del segle XX: «estoy aquí peor que estaré en Lyon o en Ginebra, porque el francés podrá comprenderlo y esto [el català] no». Ha passat més d'un segle i la convivència entre les diferents llengües espanyoles ha avançat molt, però queda per abordar el problema principal, que és superar la seua territorialització en els espais en què es defineixen com a «llengües pròpies», fet que condueix al fet que l'Estat no se senta directament implicat en el seu ús i protecció ni la ciutadania senta que totes les llengües espanyoles són un patrimoni comú.

Per acabar, torne a la idea central que encapçala aquest text: la necessitat d'acceptar el pluralisme cultural i nacional com a expressió de l'Espanya passada, present i, per descomptat, com a projecte de futur. L'exiliat Anselmo Carretero, gran defensor d'una Espanya concebuda com a «nació composta», somiava, durant l'exili mexicà, davant el retorn hipotètic a una Espanya democràtica, amb introduir una «pedagogia de la pluralitat» per evitar la dialèctica de «separatistes» i «separadors». Idees que compartia amb figures com Pere Bosch i Gimpera i els promotors de la revista *Las Españas*. El seu advertiment continua sent més necessari que mai, perquè l'educació en els valors de la diversitat i del reconeixement mutu hauria de ser una aposta expressa del govern central i dels governs autonòmics, siguen o no «nacionalitats històriques». Seria la manera d'enderrocar alguns

murs simbòlics entre els actors institucionals, enfortir la convivència ciutadana i fer més forta i més rica la comunitat política espanyola. Potser és utòpic o un procés molt difícil de seguir, però l'alternativa és admetre que aquell irònic «petit matís» descrit per Pla acabe mutant en el dinosaure que, en despertar-nos, encara continua a l'habitació... ☹

*Traducció de Josep Alapont*

