

ADMINISTRACIÓN, PODER Y TERRITORIO EN EL NOROESTE PENINSULAR (s. XIX-XX)

Emilio Grandío Seoane

Departamento de Historia Contemporánea y de América, Universidad de Santiago
de Compostela



2º CONGRESO TERRITORIAL DEL NOROESTE IBÉRICO
Ponferrada, del 2 al 6 de noviembre de 2015

ADMINISTRACIÓN, PODER Y TERRITORIO EN EL NOROESTE PENINSULAR (SS XIX-XX)

Emilio Grandío Seoane

Existe una correspondencia muy estrecha entre el medio físico y el medio social, entre el hombre y la cultura. La memoria representa una de las referencias ineludibles de cualquier construcción ideológica, porque conforma una estructura entendible, un proceso de racionalización que permite comprender en cada persona e individuo el espacio en el que reside y su relación. Es evidente que muchas instituciones y movimientos de carácter u origen político-ideológico aprovecharán esta memoria reconfigurándola, reinterpretándola, inventando un hilo y una continuidad histórica.

Para el historiador no hay regiones eternas, sino zonas humanizadas, en perpetuo cambio. El espacio se organiza a partir de visiones construidas, de representaciones e imágenes al exterior creadas, cimentadas con el paso del tiempo, pero también de aquellas desechadas y abandonadas. Es precisamente la percepción de esa comunidad concreta sobre un espacio territorial lo que dota de conciencia, lo que llena un paisaje peculiar de una cultura común, de una identidad histórica cerrada y plena. El espacio es condición y también resultado de una manera de entender la convivencia, patrimonio, tierra, recursos... Sobre este espacio se proyecta la estructura administrativa. Una mayor identificación mútua permitirá un mayor recorrido de la fórmula empleada.

La región histórica es un conjunto estructural, un territorio determinado, que con su sistema económico, social, administrativo, político, cultural, se presenta capaz de ser objeto de estudios de síntesis como tal unidad, y también de particularizar sus elementos en un marco comparativo mayor. En una población vinculada entre sí por una historia común, diferenciada de la dinámica histórica de otras unidades semejantes.

En esta pequeña aproximación a la evolución administrativa del noroeste peninsular en su etapa contemporánea, cualquier estudio sobre la administración tiene que atender a la acción de tres elementos: a) Quien la produce; b) Quienes la ejecutan: la reconstrucción de estas redes para asumir los centros de poder

efectivo; c) Pero también la de ‘quienes soportan y pagan la administración’. La llegada del régimen liberal supuso la entrada de dos nuevas entidades administrativas – Ayuntamiento y Provincia- sin ser capaz de borrar el carácter referencial de las anteriores. La identidad comunitaria gallega más reconocible es de ámbito reducido – lugar, parroquia, comarca. El espacio más concreto, el local, es el territorio natural de actividad y de relación social. A las unidades antiguas de convivencia se le superpusieron unos marcos administrativos nuevos, sin tradición histórica pero útiles para el desarrollo del Estado. La supervivencia de estos territorios de relación social provocó que las nuevas entidades tuvieran que adaptarse al marco convivencial tradicional, incentivando la localización de servicios en las ‘villas’, consolidándolas. Su separación y divergencia ante la falta de adaptación a la realidad convivencial gallega provocará un relativo alejamiento de la política como vehículo representativo del tejido civil.

Hay un principio claro de centralización administrativa que jerarquiza las relaciones entre lo central y lo local. Este se convierte en el eje de la construcción del Estado en la España contemporánea. Las dos versiones del nacionalismo español del siglo XIX tienen una idea diferente de la unidad de España: a) Moderados: Su modelo es una España uniforme, centralizada; b) Progresistas: Con una clara tendencia a la descentralización, poniendo especial interés en una mayor autonomía hacia lo local. Además hay que tener en cuenta que la provincia siempre se entiende más como un ente utilitario, instrumental, secundario en su representatividad que está mucho más vinculada a la referencia del Estado. Esto es muy evidente en la Constitución actual de 1978 en donde la provincia sólo tiene justificación como apoyo para determinados entes municipales, en espera de su sustitución por otros entes de mayor representación pública.

Galicia llega del Antiguo Régimen al siglo XIX con autoridades de la más diversa especie, y con funciones no delimitadas: Capitanes Generales que presiden Audiencia, jueces que gobiernan.... En un Informe que envió la Real Audiencia del Reino de Galicia el 16 de enero de 1809 al Gobierno se indicaba que podía haber hasta cinco jurisdicciones en siete casas. Además las ‘provincias históricas’ del Antiguo Régimen no deben confundirse con las ‘provincias constitucionales’ del Estado Liberal. Las primeras eran las representaciones de las siete ciudades que integraban la Xunta o Diputación de Reino de Galicia, que estuvieron activas hasta 1834. Eran muy desiguales en extensión, población....

Era necesaria una reordenación. Resulta interesante indicar aquí como se pretendía crear la estructura napoleónica, con la división en Prefecturas de José I. Tenían nombre fluvial: Tambre, Miño Alto, Sil e Miño Baixo. Y rompía las fronteras previas: Miño Alto y Sil tendrían parte de León –que se borra nominalmente del sistema- y conecta con la Prefectura de Astorga. Hecho interesante como orientación a futuro pero nunca tomó cuerpo real.

Como se convocan las Cortes de 1812? Hay que tener en cuenta que el punto de partida de la estructuración territorial fue el proceso de la Guerra de Independencia: la percepción de ‘la patria en peligro’ y la primera revolución contemporánea española. Desde los órganos de representación creados tras la revuelta popular se crearon Xuntas Revolucionarias, y posteriormente la Xunta Suprema de Galicia. Se habilitó un sistema mixto de representación, en el que también entrarán los diputados elegidos por ciudades y viejas provincias. Con el objetivo de facilitar la representación se diseñó la provincia, base de la futura representación en Cortes. Y es que las Cortes y la división provincial se justifican mutuamente. Pero la Xunta seguirá siendo en la práctica la representación en Cortes hasta la aprobación final del Decreto de Javier de Burgos (1834).

Podríamos hablar incluso de unos antecedentes iniciales previos en cuanto a la estructura militar de la zona noroeste en 1811: el VI Distrito Militar estaba constituido por las zonas de Galicia, León y Asturias. Así, desde el primer momento la Provincia va a ser considerada un elemento ajeno a la personalidad propia de Galicia. Inicialmente se preveía en 1813 una división en el territorio del viejo Reino con tres Jefes Políticos: uno superior en Coruña y dos subalternos en Lugo y Ourense. También dentro de este planteamiento inicial, los nuevos Ayuntamientos tendrían que englobar territorios de parroquias enteras, sin dividir. Sin éxito. La realidad es que la vuelta del absolutismo provocó un ‘verdadero desbarajuste gubernamental y administrativo’.

Tendrá que pasar varios años para que el levantamiento de Riego en 1820 y el restablecimiento de la Constitución de Cádiz durante tres años, se haga una primera división administrativa, cumpliendo el artículo 11 de la Constitución. El decreto del 27 de enero de 1822 sancionó la división del territorio en provincias. Se hace con las directrices del proyecto de 1813 y se divide en 50 provincias y 2 insulares.

El Decreto de 1822 clasificaba las provincias en cinco grupos: Primera y única, Madrid; Segundo grupo: Barcelona, Valencia, Cádiz y A Coruña. Las restantes provincias gallegas se localizarían en el cuarto grupo. Respecto a las capitales

habrá discrepancia en la de Pontevedra: en 1822 se colocaría en Vigo, pero retornaría a Pontevedra en 1833.

Es aquí cuando se crea la provincia de Villafranca del Bierzo, considerada como ‘medida tan necesaria en política como indicada en la naturaleza’. Los movimientos no acaban aquí. Habrá también interés de ciertos pueblos de León (Cascallana, Robledo, Puerto Real, Barrio, Castelo y San Vicente de Leira) en ser incorporados al partido judicial gallego de Valdeorras.

Finalmente el Decreto de Enero de 1822 creaba cuatro provincias gallegas y creaba también la de Villafranca del Bierzo con capital en Ponferrada (Ponferrada, Toreno y Bembibre, y el luego gallego O Barco). En realidad se rompían los límites tradicionales de Lugo –incorporando los pueblos a la izquierda del Navia- y de Ourense –segregando Valdeorras, que pasaba a Bierzo-. El Informe de Bauzá indicaba de la provincia de Ponferrada que aunque pequeña era necesaria: ‘por encontrarse el país que la compone todo cerrado, con puertos intransitables gran parte del año, y con conformidad de costumbres y producciones’.

Y claro que hubo reacciones enfrentadas. El diputado gallego Moscoso decía en 1821 que ‘a un gallego, por más que se le diga que pertenece de ahora en adelante a la provincia de Vierzo, siempre será gallego’. Esta provincia duró once años, de 1822 a 1833.

La división de once años antes se trasvasa casi automáticamente, en las 49 provincias en que quedó dividido el territorio español por el Real Decreto del 30 de noviembre de 1833 del entonces Ministro de Fomento Javier de Burgos. Hubo algunas excepciones, como la inclusión en León de la provincia berciana. Todas las provincias de 1833 eran equivalentes en categoría con una diputación de carácter electo y un jefe político nombrado por el Gobierno. Se respeta en general los límites de los antiguos reinos de la Corona de Castilla (Castilla y León, Navarra, Galicia y País Vasco) y los de Aragón. Conjugaba las intendencias provinciales del Antiguo Régimen, con el Departamento revolucionario jacobino y, en menor medida, con la Prefectura napoleónica. A ella se ajustarán las demarcaciones de carácter militar, judicial y de hacienda. Así por ejemplo se completa con el RD de 21 de abril de 1834 que subdivide las provincias en partidos judiciales para administración de justicia, base para las demarcaciones electorales. En este transito quedan fuera de las cuatro provincias gallegas algunas comarcas que se consideraban pertenecientes al Antiguo Reino de Galicia en las provincias de Oviedo, León y Zamora.

La provincia se constituye en el eje de la estructura territorial del Estado con un Subdelegado de Fomento –luego llamado Gobernador Civil- al frente. Realmente se orienta en una línea bastante centralizadora, pero hay que tener en cuenta que en este momento, el objetivo principal de las propuestas de descentralización era la autonomía municipal, en entidades menores representativas de la vecindad. Esta distribución tendrá una notable estabilidad en el tiempo. Tendrá algunas correcciones de límites entre los años 1851 y 1854, pero la corrección más destacable sólo será en la Dictadura de Primo de Rivera en 1927 con la división en dos de la provincia de Canarias, Tenerife y Las Palmas.

La división de 1833 no estuvo exenta de protestas, por ejemplo en Cataluña, ante la pérdida de circunscripciones interiores muy arraigadas en la tradición, pero no mucho en la zona noroeste. A pesar de la integración berciana. Así las nuevas Diputaciones gallegas liberales se instalaron de manera rápida. Realistas y carlistas permanecieron en la defensa de la estructura anterior. En sus escasos bandos de estos años siempre se refieren al Reino de Galicia como una unidad.

En la fracasada sublevación de Solís de 1846 hay un planteamiento claro de constitución de una Xunta Superior de Gobierno de las cuatro provincias gallegas con hombres como Antolín Faraldo, Rodríguez Terrazo... Pero no hay una precisión mayor en su desarrollo. Se entiende que tendería hacia la revitalización de los Ayuntamientos y del federalismo. El fallido pronunciamiento –‘Martires de Carral’- se convertirá en el referente fundacional del galleguismo. Y es que esta idea de acabar con la partición en cuatro provincias, unido al reconocimiento de Galicia como unidad política será el eje vertebrador del movimiento inicial galleguista: el provincialismo. Galicia: provincia única. Siempre, con la reivindicación permanente de la parroquia como primer nivel administrativo.

En el inicio del Sexenio Democrático los planteamientos federales sustituirán, y afirmarán en el conjunto del Estado, las reivindicaciones de un cambio de la estructura territorial en aras de un mayor reconocimiento identitario. Se realiza el Pacto Galaico-Asturiano el 8 de julio de 1869 en Coruña, que otorgaría al Pacto federal una gran capacidad operativa. El artículo 100 de la constitución de 1869 dejaba a los estados regionales la capacidad de ‘regular a su arbitrio e a sus expensas’ su organización territorial interna.

En Enero de 1873 se celebró en Santiago la Asamblea Cantonal de Galicia. Tras la proclamación de la I República -11 febrero 73-, tiene lugar una intensa

participación de los diputados gallegos Chao y Paz Novoa en la elaboración del proyecto de Constitución. El problema sigue siendo con que sustituir la estructura provincial, pero insisten en que aunque no se resuelva este en la Constitución, se aplicara una defensa de la autonomía y de las libertades locales. Se despoja de todo contenido político a las provincias y se crea una superestructura cantonal que busca la agrupación utilitaria de varias provincias. Realmente es una mimesis de lo realizado cuatro años antes en las ‘Bases para la Constitución Federal de la Nación y para la del Estado de Cataluña’ de Valentí Almirall de 1868.

Ya en sus momentos finales tendrá lugar el primer ensayo de federalismo, en el período entre 1873 y 1874. Se plantea un proyecto de Constitución Federal con 17 estados miembros –compuesta por la antiguas regiones más Cuba y Puerto Rico-, cada uno con su parlamento, gobierno y poder judicial propio. Se creaba un Senado compuesto por cuatro representantes de cada Estado y un presidente de la República, sin poder ejecutivo. Como se buscaba, se concede una importancia prioritaria a los municipios. En la práctica la idea de desarrollo inicial quedará desplazada por un federalismo de abajo a arriba, en representación cantonalista de los movimientos sociales de ámbito espacial más reducido.

Tras la entrada a caballo del General Pavía en las Cortes, el desarrollo y finalmente aprobación de la estructura territorial de la Constitución canovista, intentó acoplar los dos conceptos de nación vigentes en Europa en aquel momento: nación como apoyatura territorial –de base étnica, lingüística, histórica...-, pero también como ‘voluntad nacional’ en sus referentes del plebiscito popular y de la soberanía nacional. Hay un claro equilibrio en las propuestas. Mientras los moderados se caracterizan por llevar adelante medidas de solución del tema regional, los liberales aplican referencias de clara tendencia centralista –como el apoyo a Lerroux por parte de Moret, o la propia política de Canalejas-.

En este período de la Restauración, la descentralización es un fenómeno casi en exclusiva catalán. Hay una corriente de fondo de base carlista en periferia –entre ellos, País Vasco y Galicia- donde se constata cierta repulsa al Estado nacido de la revolución liberal. Y también de carácter federal y descentralizador. Son años de plomo.

El representante de esta segunda generación gallega del republicanismo federal será Segundo Moreno Barcia. Representa la generación de un proyecto autonómico más elaborado, que denota la influencia del federalismo en la

evolución del galleguismo. El federalismo se reorganiza desde 1881. Entre los años 1881 y 1882 se centra en la participación electoral y la reorganización de los Comités locales y provinciales. En este 1882 se crea, bajo su Presidencia, el Consejo Federal de Galicia, que crea, con fecha del 24 de mayo de 1883 un ‘Proyecto de Constitución para el futuro Estado Galaico’. Bajo la égida de Moreno Barcia, y como Secretario, Casares Paz, el padre de Santiago Casares Quiroga. Un proceso de varios años, ya que será aprobado en la Asamblea de A Coruña del 19 de diciembre de 1886 y en la Federal de Lugo de Junio de 1887. En él se refuerzan la autonomía municipal pero con una clara voluntad de reducción en su número. También se atenderá al modelo de las antiguas provincias de raíz pimargalliana: el movimiento federal debía empezar por la constitución de las antiguas provincias en Estados. Se acepta la división provincial anterior pero quitándole todo contenido político y con capacidad para crear una ‘superestructura cantonal que agrupara a varias provincias’.

De manera paralela la orientación galleguista retoma sus planteamientos de defensa de la ‘provincia única’. Alfredo Brañas lo interpreta desde la perspectiva del referente orgánico, enfrentado al centralismo liberal: el camino debe de ser de la parroquia a la región. El más liberal Manuel Murguía alude directamente a que la doctrina regionalista quiere introducir al Estado en una nueva organización.

La provincia es un tema que sigue levantando grandes problemas en Galicia. Cuando se producen conflictos en este sentido la reacción gallega es firme. Por ejemplo, en las intenciones del Estado del traslado de la sede de la Capitanía General Militar de A Coruña a Valladolid en 1893. Provocó fuertes protestas y manifestaciones no sólo de ámbito local sino en toda Galicia. De hecho en Santiago se constituyó una Junta de Defensa integrada por personalidades del ámbito galleguista como el mismo Brañas o Salvador Cabeza de León.

Desde el Estado, Antonio Maura fue quizás el hombre que mejor entendió la trascendencia del problema identitario: ‘No conozco asunto de mayor trascendencia y gravedad que el de la reforma de nuestra administración local’. Hay que tener en cuenta que Maura era el autor –además de la Ley de Administración Local– como Ministro de Ultramar de un proyecto autonómico para Cuba de larga andadura parlamentaria y que cuando llega al momento decisivo en 1892 lo hace ya tarde. En su Proyecto sobre administración local ampliaba notablemente las competencias de la autonomía municipal, introduciendo formulas de representación corporativa que fueron incluso invocadas posteriormente. Pero también formulas de organización regional a

través de las mancomunidades, en donde las diputaciones provinciales podían asociar sus servicios.

El único proyecto de descentralización que tuvo éxito hasta los primeros años del siglo XX fue la Mancomunidad de Cataluña (1914-1923), como gobierno unificado de las cuatro diputaciones catalanas. Tuvo un alcance jurídico político escaso, pero tuvo una notable trascendencia histórica por unificar por primera vez en época contemporánea el conjunto de Cataluña. Para el caso que nos ocupa, y ante la presión catalana se proyecta una Mancomunidad castellana: la constituirían las diez provincias de Castilla y León –se quitaba Logroño-, y con capital en Burgos. No pasaría de proyecto.

En el caso de Galicia, en esta segunda parte de la Restauración, en el momento en que se produce el salto del regionalismo al nacionalismo, la nueva generación galleguista que firma el Manifiesto de la Asamblea Nacionalista de Lugo del 17 y 18 de noviembre de 1918, plantea de manera muy clara su rechazo frontal al modelo territorial: ‘o concello será unha organización de carácter administrativo... un complemento das parroquias’, y solicitan la supresión de las Diputaciones Provinciales. El propio Villar Ponte insiste directamente en una única Diputación regional. La provincia –y las diputaciones- son el enemigo a batir. Lois Porteiro Garea decía que eran ‘47 retales... pulverización de los elementos constitutivos de la nacionalidad’.

Pero la única opción real pasa por los proyectos de agrupación en torno a la Mancomunidad. Pero en los primeros momentos del Directorio (1923), ante una nueva reforma regional, se plantea unir Asturias y León a Galicia. Se consideraba de notable potencialidad, nucleando el equilibrio territorial sobre Galicia. Aun así, la reacción galleguista es de radical oposición: se entendía como una manera de dividir la potencialidad de la unidad gallega aunque también tenía que ver con los equilibrios internos de poder de estos territorios....

El 26 de marzo de 1924 se reúnen representantes de las Diputaciones Gallegas para la creación de la Mancomunidad gallega. El proceso es patrocinado desde la Diputación de Pontevedra, liderado por Losada Dieguez. Se pretende solicitar mayores competencias en materia de comunicación, de obras públicas... Calvo Sotelo jugó aquí un papel importante en la redacción de los Estatutos provinciales y locales, y como no, en su actitud frente al hecho diferencial catalán. A finales de marzo de 1924, después de todos los intentos de crear esa Mancomunidad provincial no se logra por la oposición de los diputados de la provincia de Lugo.

No se desistió en el intento. Poco tiempo más tarde, también dirigido por Losada, en un documento de 1925 presentado al Primer Congreso de Economía Gallega se pretende que se produzca el reconocimiento oficial de la personalidad de Galicia, y se observa como absolutamente necesaria la reforma del Estatuto Provincial para resolver la contradicción de la personalidad regional local y la imposibilidad de alterar las actuales provincias... Losada plantea un proceso de 'regionalización espontánea', proceso 'iniciado en el seno del mismo pueblo que aspira a constituirse en región diferenciada con caracteres propios, para llegar evolutivamente y por etapas plenas de normalidad y eficiencia, hasta los límites del más amplio autonomismo dentro de la total agrupación ibérica'. La Mancomunidad provincial catalana se transforma en Galicia en petición de Mancomunidad de Ayuntamientos, producto de un constante discurso anticaciquil que castiga el prestigio de las Diputaciones.

El mayor precedente del actual Estado autonómico es la administración territorial republicana. De hecho, durante estos cinco años de gobierno sólo llegaron a funcionar las instituciones catalanas, ya que el Estatuto vasco se aprobó en octubre de 1936 y el gallego en las Cortes de Montserrat en 1938. Incluso la autonomía catalana fue un tiempo breve debido a los períodos de suspensión de funciones tras los hechos revolucionarios de octubre de 1934.

Respecto a las provincias, los proyectos estatutarios intentan orientarse más hacia el destino de una federación ibérica. En el caso concreto que más afecta en el noroeste peninsular, el gallego, tiene como continuidad una fuerte presencia de la actividad de los Ayuntamientos –en virtud también de los puntos necesarios para la obtención del régimen estatutario en la Constitución de 1931-. Así, por ejemplo, en el anteproyecto de Estatuto de las Asambleas de Concellos de xullo e decembro de 1932 el tema provincial quedaba aplazado. Antes de ser aprobado definitivamente en las Cortes republicanas celebradas en Montserrat, el proceso tuvo una consulta plebiscitaria aplazada en diciembre de 1933, un nuevo plebiscito realizado y aprobado en junio de 1936, la sublevación militar de julio coincidiendo con la entrada en Cortes para su ratificación parlamentaria, la conversión del fallido golpe militar en guerra civil y, finalmente, su aprobación. Un sinuoso camino plagado de dificultades.

En el desarrollo de las bases de régimen local del Estatuto, la propuesta de López Cuevillas en julio de 1935 se expresa en las páginas del diario nacionalista 'A Nosa Terra'. Se núcleo este sobre la parroquia como ente local de

convivencia, y así podríamos encontrarnos en Asturias occidental y en el Bierzo posibilidades de integración en base a la utilización del idioma gallego –de la parte berciana se indica que ‘casi totalmente’. Las demandas sobre el Bierzo son notorias, incluso de personalidades galleguistas no explícitamente nacionalistas, como el propio Portela Valladares. En su obra ‘Ante el Estatuto (1932)’ dice: ‘Al salir del Bierzo, la tierra, las gentes, el ambiente, cuanto vemos son extraños para nosotros, nada nos dicen; es un mundo nuevo, otro país’.

Pero también podríamos hablar del norte de Portugal. Es Castelao el que indica que había que copiar en el Estatuto el modelo portugués de Delegaciones comarcales, y Cuevillas coincide, citando además el ejemplo de las subprefecturas francesas.

Es en este contexto de creación de un Estado federal, finalmente denominado ‘integral’, en el que se inserta el enunciado genérico del Partido Galeguista, principal inspirador y animador del Estatuto: ‘A Galicia histórica e natural non está comprendida nos lindeiros da Galicia administrativa dos nosos días... As terras do Miño portugués son galegas’. En estos textos de los galeguistas también se demandan Bierzo, Sanabria o el territorio lindante de Oviedo: ‘Incorporación a Galicia das terras colindantes que teñan comunidade étnica, histórica e lingüística con ela’. Pero siempre que fueran determinadas mediante refrendo popular, es decir, mediante plebiscito y un posterior consentimiento de la Asamblea gallega que surja en el futuro. Se abren todas las posibilidades de agregación en base al idioma y la cultura común, lo que tendrá notable trascendencia en el concepto de galleguidad que se consolida en el Estatuto de 1980.

Tras los años de la guerra civil cualquier desarrollo de un planteamiento regional quedó desechado, ante la centralización decidida del Estado español franquista. Es a partir de los años cincuenta cuando comienza a cambiar la situación, entendido siempre desde la perspectiva del desarrollo económico. Vicens Vives, en su planteamiento sobre el pasado inmediato de España consideraba que la *historia de España exigía un tratamiento regional de sus problemas*. En conjunto entendía que en el proceso histórico-económico español había cuatro grandes polos - castellano, catalán, norteño y andaluz-, cada uno de ellos con su propio desarrollo y pautas y dinámicas propias.

En los años sesenta la corriente regional se va consolidando, dentro de un contexto de renovación social y económica del Estado, aunque siempre

controlado desde una férrea estructura de dirección ideológica y política. Desde finales de esa década por ciertos sectores se asume el decisivo papel de la historia regional en la historia general española. España no se consideraba como una unidad, sino como una pluralidad de identidades, que llevaba cada una de ellas un ritmo distinto de desarrollo.

Llegada la transición a la democracia el elemento decisivo fue la Ponencia Constitucional, realmente semejante al recuerdo del republicano Pacto de San Sebastian pero esta vez dirigido por el Estado. Alternativas de partida eran muy diversas. El primer borrador de la Constitución que fue filtrado a la prensa diseñaba un sistema general de autonomías de corte claramente federal, pero su publicación generó tal alud de críticas entre los sectores más centralistas que modificó decisivamente la posición de los ponentes, especialmente entre los representantes del partido conductor del proceso: la UCD.

También es cierto que la presión internacional ayudó a ello. La realidad es que, ante el proceso de integración de España en la Comunidad Europea, los países occidentales rectores de este proceso insistían en la idea de que una España de competencias federales podría dificultar claramente los procesos de negociación posteriores a su entrada, dependiendo del nivel competencial que tuviera cada autonomía.

La Constitución de 1978 tuvo muy en cuenta en este sentido la estructura republicana anterior, su precedente más cercano. Hay varios rasgos comunes a una y otra: la ambigüedad del tipo de Estado; ninguna de las dos constituciones dibuja el mapa de las autonomías, dejan a los entes locales su conformación; ambas rehúyen de fijar nivel competencial, dejando que lo asuma el proceso de elaboración de cada Estatuto; un Presidente de Comunidad Autónoma, que será elegido por el Parlamento; un procedimiento complejo para la aprobación estatutaria; la vía de resolución de conflictos por un Tribunal Constitucional –o de aquella Tribunal de Garantías...-.

En la práctica se opta por resolver los problemas más urgentes, como son Cataluña y el País Vasco. Suarez adoptó una iniciativa ambiciosa: pacta con el Presidente de la Generalitat en el exilio, Tarradellas, el restablecimiento de la autonomía en Cataluña de manera provisional –con el Decreto Ley del 29 de septiembre de 1977- hasta que la Constitución decida de manera definitiva. Esta iniciativa se pretende también con el gobierno vasco en el exilio pero las conversaciones con Leizaola no fructificaron. Tras el debate sobre Navarra y su solución utilitaria, se

aprobó el Decreto Ley del 4 de enero de 1978. Se optó por considerar el precedente republicano como un 'plus', dejando al resto en un grado superior de indefinición. Y aunque se aplica el término de nacionalidades y no regiones, desactiva durante un tiempo la reivindicación autonómica.

Se establecía una doble manera de conseguir el Estatuto: a) un acceso rápido para todas aquellas que realizaran referéndum de aprobación de Estatuto durante la II República, Cualquier otra comunidad podría entrar dentro de esta vía con la aprobación previa de las tres cuartas partes de municipios de cada una de las provincias que quisieran integrarse, y una ratificación posterior en referéndum con mayoría absoluta del censo de cada provincia. Por esta vía se sumó Andalucía. B) La ordinaria: las diputaciones provinciales solicitaban autonomía con una exigencia menor de consenso. Y se tramita como ley orgánica por las Cortes. El procedimiento estipulaba una aprobación posterior por parte de las Cortes, y la negociación del nivel competencial futuro.

Tras la aprobación de Cataluña y País Vasco el proceso se frenó con Galicia y Andalucía, que pretendían las competencias adquiridas por las primeras. Las organizaciones líderes del proceso en aquellas comunidades acabaron divididas y fragmentadas ante la disparidad de criterios con las organizaciones centrales, sobre todo de la UCD. El plebiscito gallego se sacó adelante a finales de 1980 y las primeras elecciones al parlamento de Galicia se realizaron en octubre de 1981. En Andalucía el Gobierno Central llegó al extremo de propugnar una postura abstencionista en el referéndum del 28 de febrero de 1980. Las primeras elecciones para el Parlamento andaluz se realizaron en mayo de 1982.

Los hechos del 23 de febrero de 1981 son fundamentales para entender el parón del proceso estatutario. 1983 será el año en que se aprueban los últimos Estatutos de Autonomía y se consolida el carácter constitucional de la autonomía con la LOAPA.

En el caso de Galicia hay una clara diferencia de orientación respecto del Estatuto de la República: en el de 1981 se hace una clara apelación a la historia y al ser gallegos. El problema fundamental es conjugar sus peculiaridades en su distribución de la población con la defensa de la identidad gallega (Galicia tiene el 60% de los núcleos de población existentes en todo el territorio español). El conflicto de las Diputaciones provinciales seguía existiendo, ya que en todo el proceso se podía

interpretar que las provincias podían convertirse en un poder paralelo que funcionara de contrapeso a la Xunta.

En este sentido, la interpretación de Meilán Gil, líder de la UCD gallega, sutil, fue clave: una cosa son las posibilidades de la Ley y otra la voluntad política de cómo aplicarla. De hecho, la delimitación del territorio gallego por provincias no coarta en la práctica la posibilidad de extender las competencias gallegas fuera de estos límites territoriales, ya que el artículo 7 consagra el derecho de las comunidades asentadas fuera de Galicia al reconocimiento de su galleguidad (‘dereito a colaborar e compartila vida social e cultural do pobo galego’).

Coda

Las actividades de una identidad territorial del noroeste se observan en varias circunstancias: el tránsito y la interrelación social, las relaciones comerciales y económicas,... Tiene un punto de partida confuso en el territorio del Antiguo Reino de Galicia, desde la Cabrera hasta el Navia, pasando por el Bierzo y norte portugués. La realidad convivencial transfronteriza con el norte portugués continúa, e incluso el contrabando en tiempos puede observarse, de manera paradójica, como reflejo de esta identidad común.

Las opciones de identificación territorial en el sentido de cambiar la formulación provincial inicial del Estado liberal siempre han existido pero de manera casi alternativa, pero continua también en el tiempo: la tentativa de agrupamiento sindical de principios de siglo XX, el Pacto galaico-asturiano del republicanismo federal que contemplaba como desarrollo un nuevo proyecto de España.... Ya no hablemos desde la perspectiva identitaria gallega los proyectos de integrar territorios administrativamente limítrofes pero dotados de una profunda identidad social común.

Bibliografía utilizada

Aja, E.; (2014), *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid.

Barreiro Fernández, X.R.; (1992), 'Administración y sociedad en la Galicia liberal', en *Historia da Administración Pública*, EGAP, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

Del Moral Ruiz, J.; (2007), 'Las funciones del Estado y la articulación del territorio nacional', en VV.AA., *Estado y territorio en España, 1820-1930. La formación del paisaje nacional*, Ediciones La Catarata, Madrid.

Espadas Burgos, M.; (1985), 'Centralismo y regionalismo en la España de la Restauración', en VV.AA., *Centralismo y descentralización. Modelos y procesos históricos en Francia y en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Ferreira Fernández, A.J.; (1999), *Régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Cedecs Editorial, Barcelona.

González Mariñas, P.; (1992), 'A administración galega na súa perspectiva histórica', en *Historia da Administración Pública*, EGAP, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

- (1994), *Territorio e identidade: Galicia como espacio administrativo. As grandes 'cuestións históricas' e a súa proxección actual*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

Yebra Martul-Ortega, P.; (1992), 'A administración na doutrina galeguista', en *Historia da Administración Pública*, EGAP, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.