



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia

Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeko Fundazioa



Jura Vasconiae

ISSN: 1699-5376

2014

11

IURA VASCONIAE

FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA

Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikorako Aldizkaria. – N. 11 (2014) –. – Donostia-San Sebastián : Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa, 2014.

Anual

D.L.: SS-511/05. – ISSN: 1699-5376

I Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia 1. Derecho – Historia – Publicaciones Periódicas

34 (091) (05)

Los artículos recibidos son revisados por evaluadores externos de reconocido prestigio en la materia.

La FEDHAV no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los textos originales publicados.

© Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia/Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa. Creada por Orden de 20 de Noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco e inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (*B.O.P.V.* N° 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Dirección: Zorroagaina, 11, 1º piso (oficina FEDHAV). 20014. Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa).

ISSN: 1699-5376

Depósito Legal: SS-511/05

Portada: *Gran Jardín*, de Rafael Ruiz Balerdi (Óleo sobre lienzo, 1966-1974). Museo de Bellas Artes de Bilbao.

Distribuye: Bitarte. Pol. Ind. Berriozar, C/B, Nave 44, 31012 Berriozar (Navarra). Telf. 948302400; Fax: 948302708; E-mail: info@bitarte.net

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la debida autorización por escrito del editor.

FEDHAV, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: fedhav@fedhav.eu

Web FEDHAV: <http://www.fedhav.eu>

Jura Vasconiae

Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historikorako eta Autonomikorako Aldizkaria

11



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeke Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2014

CONSEJO EDITORIAL

Director: Gregorio MONREAL ZIA. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Subdirectora: M^a Rosa AYERBE IRÍBAR. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Secretaria: Margarita SERNA VALLEJO. Universidad de Cantabria.

Coordinador: Roldán JIMENO ARANGUREN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Vocales:

Itziar ALKORTA IDIAKEZ. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Jon ARRIETA ALBERDI. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

José Manuel CASTELLS ARTECHE. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Javier GARCÍA MARTÍN. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Carlos GARRIGA ACOSTA. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Jacques POUMARÈDE. Université Toulouse I.

Lola VALVERDE LAMSFUS. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

COMITÉ ASESOR

Fernando de ARVIZU GALARRAGA. Universidad de León.

Juan BARÓ PAZOS. Universidad de Cantabria.

Paolo CAPPELLINI. Centro di studi per la Storia del del pensiero giuridico moderno. Università degli Studi di Firenze.

Bartolomé CLAVERO SALVADOR. Universidad de Sevilla.

Santos M. CORONAS GONZÁLEZ. Universidad de Oviedo.

Ricardo GÓMEZ RIVERO. Universidad Miguel Hernández.

Fernando DE LA HUCHA CELADOR. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

José Antonio ESCUDERO LÓPEZ. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación; Real Academia de la Historia.

Miguel HERRERO DE MIÑÓN. Consejo de Estado. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Maité LAFOURCADE. Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Iñaki LASAGABASTER HERRARTE. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Ludger MEES. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Rosa MENTXAKA ELEXPE. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Itziar MONASTERIO ASPIRI. Universidad de Deusto.

Tomàs de MONTAGUT I ESTRAGUÉS. Universitat Pompeu Fabra.

Ignacio OLÁBARRI GORTÁZAR. Universidad de Navarra.

Albert RIGAUDIÈRE. Université Paris II Panthéon-Assas.

Juan Ignacio UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

EVALUADORES EXTERNOS

Juan Cruz ALLI ARANGUREN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Pilar ARREGUI ZAMORANO. Universidad de Salamanca.

Feliciano BARRIOS PINTADO. Universidad de Castilla La Mancha.

Jean-Baptiste BUSAALL. Université Paris V-René Descartes.

Joxerramon BENGOTXEA CABALLERO. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Francisco Javier CABALLERO HARRIET. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Roger CAMPIONE. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Josep CAPDEFERRO I PLA. Universitat Pompeu Fabra.

Eduardo CEBREIROS ÁLVAREZ. Universidad de A Coruña.

Alicia CHICHARRO LÁZARO. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Josu CHUECA INTXUSTA. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Santiago DE PABLO CONTRERAS. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Manuel ESTRADA SÁNCHEZ. Universidad de Cantabria.

Mercedes GALÁN LORDA. Universidad de Navarra.

Marta FRIERA ÁLVAREZ. Universidad de Oviedo.

Xabier IRUJO. University of Nevada (Reno).

Xabier ITÇAINA. CNRS-SPIRIT, Sciences Po Bordeaux. Université de Bordeaux.

Antoni JORDÀ FERNÁNDEZ. Universitat Rovira i Virgili.

José Miguel LANA BERASÁIN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Sebastián MARTÍN MARTÍN. Universidad de Sevilla.

M^a Magdalena MARTÍNEZ ALMIRA. Universidad de Alicante.

Pascual MARZAL RODRÍGUEZ. Universitat de València.

Fernando MIKELARENA PEÑA. Universidad de Zaragoza.

José María PÉREZ COLLADOS. Universitat de Girona.

José Antonio PÉREZ JUAN. Universidad Miguel Hernández.

Antoni PLANAS ROSSELLÓ. Universitat de les Illes Balears.

Jaume RIBALTA HARO. Universitat de Lleida.

Elsa SABATER BAYLE. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

Sebastià SOLÉ I COT. Universitat Autònoma de Barcelona.

Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA. Universidad de Oviedo.

Cristina ZOCO ZABALA. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa.

La singularidad del tema de un artículo no excluye acudir a uno o varios especialistas en esa materia.

SUMARIO

Págs.

I. XII SIMPOSIO DE DERECHO HISTÓRICO Y AUTONÓMICO DE VASCONIA: DE LA GUERRA CIVIL A LA CONSTITUCIÓN (1936-1978)

EUSKAL HERRIKO LURRALDEEN ZUZENBIDE HISTORIKOA ETA AUTOMONIKOAREN XII. SIMPOSIUMA. GERRA ZIBILETIK KONSTITUZIORA (1936-1978)

12TH SYMPOSIUM ON HISTORICAL AND AUTONOMY LAW OF VASCONIA. FROM CIVIL WAR TO THE CONSTITUTION (1936-1978)

IRUJO AMETZAGA, Xabier

El Gobierno de José Antonio Agirre en el exilio (1936-1960) 9

ARANBURU URTASUN, Mikel

Mantenimiento y renovación de los Conciertos y Convenios Económicos durante el período de la Guerra civil a la Constitución (1936-1978)..... 33

URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis

El Concierto Económico: concepción, negociación y críticas 71

CASTELLS ARTECHE, José Manuel

Regímenes preautonómicos alavés, gipuzkoano y bizkaino..... 119

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz

Régimen preautonómico navarro. Los hechos y las ideas en la primera fase de la Transición de Navarra (1976-1979)..... 131

MIKELARENA PEÑA, Fernando

Los posicionamientos de la Diputación Foral de Navarra y de la derecha navarrista entre 1976 y 1978 en relación al debate preautonómico 171

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel

El paso de la Disposición Adicional Primera por el Congreso 223

MONREAL ZIA, Gregorio

La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes 239

JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz	
Los conceptos de nacionalidad y región en la Constitución de 1978...	387
II. VARIA	
RICO ARRASTIA, María Iranzu	
Las visitas <i>ad limina</i> en la diócesis de Pamplona (1585-1725)	411
ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz	
Elementos identitarios en el Preámbulo y Título preliminar de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra	533
III. RESEÑAS	
MIKELARENA PEÑA, Fernando	
<i>La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico (1873-2013)</i> , de Joaquín Varela Suanzes y Santiago Muñoz Machado	577
IV. IN MEMORIAM	
María Ángeles Larrea Sagarmínaga (1925-2014).	
RAFAEL MIEZA MIEG	593
V. CURRICULA	
Curricula	603
VI. ANALYTIC SUMMARY	
Analytic Summary	609
VII. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES	
Normas de uniformidad para la presentación de textos originales en <i>Iura Vasconiae</i>	617

I. XII SIMPOSIO DE DERECHO HISTÓRICO Y AUTÓNOMICO DE VASCONIA: DE LA GUERRA CIVIL A LA CONSTITUCIÓN (1936-1978)

I. EUSKAL HERRIKO LURRALDEEN ZUZENBIDE HISTORIKOA ETA AUTOMONIKOAREN XII. SIMPOSIUMA. GERRA ZIBILETIK KONSTITUZIORA (1936-1978)

I. 12TH SYMPOSIUM ON HISTORICAL AND AUTONOMY LAW OF VASCONIA. FROM CIVIL WAR TO THE CONSTITUTION (1936-1978)

Comité científico

Director: Prof. Dr. Gregorio Monreal Zia. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Secretario: Roldán Jimeno Aranguren. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Rosa Ayerbe Iribar. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
José Manuel Castells Arteché. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
Rafael Mieza Mieg. Universidad de Deusto/Deustuko Unibertsitatea
Fernando Mikelarena Peña. Universidad de Zaragoza
Margarita Serna Vallejo. Universidad de Cantabria
Lola Valverde Lamsfus. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Donostia/San Sebastián
22 de noviembre de 2013
2013ko azaroaren 22

**EL GOBIERNO DE JOSE ANTONIO AGIRRE
EN EL EXILIO (1936-1960)**

Jose Antonio Agirre Lehendakariaren gobernua erbostean (1936-1960)

The Government of President Jose Antonio Agirre in Exile (1936-1960)

XABIER IRUJO AMETZAGA
University of Nevada, Reno

Fecha de recepción / Jasotze-data: 30-12-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 30-03-2015

El presente artículo trata sobre la trayectoria política y la administración del primer Gobierno de Euskadi en el exilio desde 1936, en que los primeros exilados han de abandonar sus hogares tras la insurrección militar, hasta la muerte del lehendakari Jose Antonio Agirre en 1960.

Palabras clave: Vascos en América. Exilio. Exilio infantil. Refugiados. Jose Antonio Agirre. Cultura vasca en el exilio. Delegaciones vascas en América.



Artikulu honek erbesteko lehenengo Eusko Jaurlaritzako ibilbide politikoaren eta administrazioaren inguru dihardu, 1936ko altxamendu militarren ostean lehen erbesteratuek euren etxeak utzi behar izan zituztenetik, Jose Antonio Agirre Lehendakariaren heriotza arte 1960an.

Giltza hitzak: Euskaldunak Ameriketean. Euskal erbestea. Haurrak erbestean. Errefuxiatuak. Jose Antonio Agirre. Erbesteko euskal kultura. Ameriketako euskal ordezkariak.



This article discusses the political trajectory and administration of the first Basque Government in exile from 1936, when the first exiles had to leave their homes after the military uprising, until the death of President Jose Antonio Agirre in 1960.

Keywords: Basques in America. Exile. Children's exile. Refugees. Jose Antonio Agirre. Basque culture in exile. Basque delegations in America.

SUMARIO

I. FASES Y ADMINISTRACIÓN DEL EXILIO POLÍTICO VASCO ENTRE 1936 Y 1960. II. PERVIVENCIA DE UNA ADMINISTRACIÓN EN EXILIO. III. DELEGACIONES DEL GOBIERNO VASCO EN EL EXILIO. IV. ACTIVIDAD CULTURAL EN EL EXILIO POLÍTICO VASCO. V. EXILIO Y EXILADOS. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. FASES Y ADMINISTRACIÓN DEL EXILIO POLÍTICO VASCO ENTRE 1936 Y 1960

El proceso histórico que denominamos exilio político vasco consta de diferentes fases o épocas. De hecho, el fenómeno que denominamos exilio político vasco que se dilató entre los años 1936 y 1975 es una conjunción de diversos exilios causados por fuerzas políticas o militares, ideologías y contextos históricos disímiles.

En julio de 1936 el General Emilio Mola se sublevó en Navarra contra la República y eso desencadenó la primera oleada de exiliados puesto que los territorios de Araba y Navarra quedaron bajo el control de las fuerzas golpistas. Estos primeros exiliados fueron a refugiarse principalmente a otros puntos de Euskadi, fundamentalmente Iparralde, Gipuzkoa y Bizkaia, pero a medida que los golpistas fueron conquistando Gipuzkoa entre el verano y el otoño de 1936 muchos refugiados se vieron también forzados a marchar rumbo a Bilbao. En esta primera fase cronológica del exilio político vasco, más concretamente entre mayo y agosto de 1937, tuvo lugar uno de los episodios más duros de esta parte de la historia del pueblo vasco, el exilio de los niños¹. Aproximadamente 26.000 refugiados partieron al exilio de Bilbao, 30.974 de Santander, y 62.199 de Asturias², el 26 por ciento de los cuales eran niños. Aproximadamente 32.000 niños menores de diecisiete años de edad, o el 20 por ciento de los niños en la zona controlada por

¹ ALONSO CARBALLÉS, Jesús Javier, *1937, los niños vascos evacuados a Francia y Bélgica: historia y memoria de un éxodo infantil, 1936-1940*, Bilbao: Asociación de Niños Evacuados el 37 = 37an Atzeriraturiko Haurren Elkarte, 1998, p. 486.

² KNOX Katharine y KUSHNER, Tony, *Refugees in an Age of Genocide: Global, National and Local Perspectives during the Twentieth Century*, London: Routledge, 1999, p. 105. Ver, asimismo, LEGARRETA, Dorothy, *The Guernica Generation: Basque Refugee Children of the Spanish Civil War*, Reno: University of Nevada Press, 1984, p. 50.

el Gobierno Vasco, tuvieron que ser evacuados en barco entre finales de abril y junio 1937 a causa de los bombardeos indiscriminados ejecutados por la Luftwaffe y la escasez de alimentos que afectaba a Bilbao³. Muchos de ellos nunca regresaron a sus casas y para otros tantos ésa fue la última vez que vieron a sus padres.

La segunda fase del exilio vasco comenzó en el verano de 1937 con la captura por parte de Bilbao por los golpistas y se extendió hasta la toma de Barcelona en la primavera de 1939. A pesar de que la gran mayoría de los exiliados vascos marcharon a Iparralde tras la caída de Bilbao, esta segunda fase del exilio vasco es conocida como el exilio catalán, puesto que la sede del Gobierno Vasco estuvo en Barcelona y desde allí se gestionó el exilio de los ciudadanos vascos⁴. Durante este período la ocupación principal del Gobierno Vasco fue la administración de un exilio que afectó inicialmente a cerca de 200.000 ciudadanos vascos que escaparon al estado francés y que meses antes de la ocupación alemana se había reducido prácticamente a la mitad, si bien la caída del frente catalán supuso el advenimiento de una nueva oleada de refugiados vascos al estado francés. El Gobierno Vasco organizó colonias (escuelas) para los niños evacuados y procuró repatriar a cuantas familias así lo solicitaron y creó tres hospitales⁵, varios sanatorios y un servicio de colocación para aquellos hombres y mujeres que, en edad de trabajar, se hallaban refugiados sin posibilidad de volver a sus hogares en Hegoalde⁶. Esta oficina obtuvo licencias laborales y trabajo para más de 2.000 familias exiliadas⁷. Finalmente, el Gobierno Vasco organizó una sede en París donde se gestaron las líneas maestras de lo que iba a ser la política nacional e internacional de gobierno durante al menos la primera década de su historia, desde 1939 hasta 1955.

La caída de Barcelona supuso el inicio de una tercera fase del exilio que se extendió desde el otoño de 1938 hasta el otoño de 1940⁸. Los ataques de gru-

³ CHAPMAN, William E., «Notes on Political Affairs in the Consular District of Bilbao». Informe del cónsul de los Estados Unidos en Bilbao al embajador Claude G. Bowers, Donibane Lohitzune, marzo 30, 1937. National Archives and Records Administration, College Park, MD, Bilbao Consulate General Records (1936-1946; hereafter «Bilbao Consulate General Records»), box 3, 1937, p. 2.

⁴ Estatuto de constitución de la Delegación General de Euzkadi en Cataluña, Irargi (Euskadiko Dokumentu Ondarearen Zentroa/Centro de Patrimonio Documental de Euskadi), leg. 304, doc. 2. Ver asimismo, ARRIEN, Gregorio y GOIOGANA, Iñaki, *El primer exilio de los vascos: Cataluña, 1936-1939*, Bilbao: Fundación Sabino Arana = Sabino Arana Kultur Elkargoa, 2002, pp. 617-618.

⁵ LARRONDE, Jean-Claude, *«La Roseraieko» ospitalea*, Villafrance: Bidasoa, 2002, p. 20.

⁶ Carta de Telesforo Monzón a José Antonio Agirre, 2 de noviembre de 1939, AA/AN FSAE, 1-159-12.

⁷ Report on the Employment of Laborers of the Employment Office, 27 de diciembre de 1939, AA/AN FSAE, AN-GE-114-2.

⁸ Carta de Manuel Irujo a Antonio Gamarra, Londres, 11 de abril de 1940. IAA, GT-Irujo.M.1940.

pos y partidos de la ultraderecha francesa en la primavera de 1939 y, la ocupación alemana que se materializó en el escaso lapso cronológico de un mes, entre mayo y junio de dicho año, obligaron a numerosos vascos a huir de Europa. Estos hechos, unidos a la fuerte tradición vasca de emigrar a América, fueron algunos de los factores decisivos que ocasionaron la primera oleada de exiliados rumbo al Nuevo Continente. A diferencia de las dos primeras fases del exilio político vasco, causado por la insurrección franquista, en esta tercera fase del exilio los vascos escaparon de las tropas y fuerzas de policía alemanas, que en colaboración con la policía secreta española y las fuerzas del régimen de Vichy, los perseguían⁹. Es por tanto un exilio causado por la ocupación alemana y no directamente por la dictadura española. De hecho, el 30 de noviembre de 1940, Heinrich Müller, Jefe de la Sección IV de la RSHA, esto es, de la Gestapo, ordenó llevar a los campos de concentración alemanes a los «rojos españoles» de hasta 55 años de edad que habían trabajado en el ejército francés. Esta medida, acordada con la policía española, se materializó en agosto de 1940 y tuvo como consecuencia la detención, tortura y muerte de numerosos exiliados vascos, catalanes y españoles. En consecuencia, entre febrero y septiembre de 1939 unos diez barcos transportaron a exiliados vascos que, partiendo de los puertos de Iparralde, Burdeos o Marsella, escapaban del horror que azotaba a Europa, rumbo a América¹⁰.

La cuarta fase del exilio vasco se dilató entre mayo de 1940 y octubre de 1941. A consecuencia de la desaparición del Lehendakari José Antonio Agirre tras los sucesos de Dunquerque en mayo de 1940, se formó en Londres el Consejo Nacional Vasco, dirigido por Manuel Irujo, institución que representará a los vascos hasta la reaparición de Agirre un año y medio más tarde¹¹. Al hilo de la línea nacional vasca aprobada en la primavera de 1939 en Meudon, el Consejo Nacional de Londres negoció directamente con el gobierno británico y con el *Conseil de Défense de l'Empire Français* dirigido por De Gaulle la participación activa de los vascos en la Segunda Guerra Mundial a cambio del reconocimiento de un estado vasco independiente en la postguerra¹². Durante esta cuarta fase del exilio, entre 1940 y 1942, tuvo lugar un segundo gran flujo de emigración vasca a América. El 26 de julio de 1940 el buque St. Dominique partió de Burdeos

⁹ IRUJO, Andrés, «Breve impresión de las causas que determinaron la detención de Luis Companys y Zugazagoitia», *Euzko Deya* (Buenos Aires), 10 de noviembre de 1940.

¹⁰ Entrevista a María Teresa Agirre Lekube, Hermana del lehendakari Agirre quien tomó rumbo al exilio a bordo del Alsina, Algorta, octubre 7, 2000.

¹¹ Carta de José Ignacio Lizaso a José Antonio Agirre, Londres, 24 de octubre de 1942, AA/AN FSAE, AN-GE-466-1.

¹² Cartas entre José Ignacio Lizaso y P. Carey, Londres, 30 de julio de 1940, AA/AN FSAE, AN-GE-464-1.

con dirección a México. El 15 de enero de 1941 el Alsina partió hacia Senegal y el 4 de noviembre de 1941 el Quanza tomó rumbo a México. De Cuba hacia Argentina salió el 12 de marzo de 1942 el buque Río de la Plata. El buque de nacionalidad portuguesa Nyassa transportó al último gran grupo de exiliados vascos que escapando de la Europa ocupada tomó rumbo a América el 22 de mayo de 1942.

La reaparición del Lehendakari Agirre en octubre de 1941 marcó el comienzo de la quinta fase del exilio vasco la cual se extendió hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial¹³. En la línea del principio político de Meudon, el Gobierno Vasco acordó con la administración Roosevelt los acuerdos por los que los servicios secretos vascos colaborarían con el estadounidense hasta bien entrado el año 1949. Estos acuerdos provocaron el viaje del Lehendakari Agirre a diversos países de Sudamérica entre agosto y octubre de 1942 y ayudaron a fortalecer la red de delegaciones vascas en Sudamérica¹⁴.

La quinta época de esperanza dio lugar al comienzo en octubre de 1945 de un sexto período de incertidumbre que se extendió desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1950. Una vez finalizada la guerra y, en respuesta a la clara apuesta del Gobierno Vasco por la causa aliada y a la patente colaboración del gobierno franquista con las fuerzas del Eje, la Organización de Naciones Unidas condenó al gobierno español al aislamiento internacional al tiempo que vetó su entrada en la ONU¹⁵. Entre 1945 y 1950 el principal reto y eje de la política internacional del Gobierno Vasco en el exilio será mantener el aislamiento internacional del régimen español a fin de provocar la caída del general Franco. 1947 y 1948 fueron años de transición en este sentido. El protocolo Franco-Perón firmado en 1948 supuso una primera ruptura en el aislamiento al régimen español que, al calor de la Guerra Fría, mitigó notablemente la presión de las Naciones Unidas sobre el régimen de Franco.

Y tras los años de transición llegó la crisis del intervalo 1950-1955. Entre el invierno de 1949 y el año 1953 el Gobierno Vasco comenzó a sufrir las consecuencias del ahogo económico que provocó la cancelación de los acuerdos que en materia de servicios secretos se habían acordado con la administración estadounidense. Unido a ello, el 4 de noviembre de 1950, más concretamente,

¹³ GOIOGANA, Iñaki (ed.), *José Antonio Aguirre Lekube. Diario 1941-1942*, Bilbao: Fundación Sabino Arana = Sabino Arana Kultur Elkargoa, 2010, p. 44.

¹⁴ Correspondencia entre José Antonio Agirre, Jose I. Lizaso y Manuel Irujo, New York-Londres, 3 de diciembre de 1941, AA/AN FSAE, AN-GE-465-2. Ver asimismo, carta de Manuel Irujo a José Antonio Agirre, Londres, 12 de febrero de 1942, AA/AN FSAE, AN-GE-465-2.

¹⁵ The Soviet Threat against the Iberian Peninsula and the Means Required to Meet It, NARA, College Park, J.W.P.C. 465/1, reference a. J.W.P.C. 432/7.

el día siguiente a la intervención china en la Guerra de Corea, con 38 votos a favor, 12 abstenciones y tan sólo 10 votos en contra, y tras dos horas escasas de discusión, la V Asamblea de la Organización de Naciones Unidas corroboró la propuesta de la Comisión Política Especial de retirar las medidas de castigo aprobadas contra el régimen español¹⁶; a partir del 30 de enero de 1953 la dictadura española será miembro de la UNESCO y ese mismo año el régimen franquista firmó el Concordato con el Vaticano y el acuerdo económico-estratégico con la administración republicana liderada por el nuevo presidente Eisenhower¹⁷; por último, de forma ciertamente vergonzosa, los representantes de las potencias del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas negociaron el ingreso de varios países en el seno de las Naciones Unidas mientras degustaban el caviar, salmón ahumado y pollo asado que el representante soviético Vasily V. Kusnechov había traído a la reunión del día 23 de noviembre de 1955¹⁸. Tras varias votaciones, hasta contabilizar un total de diecisiete vetos en un solo día, con ocho votos a favor y la abstención de los Estados Unidos, China y Bélgica, el Consejo de Seguridad acordó la entrada del estado español en la ONU. El bloque del este sumó de este modo cuatro nuevos miembros a la ONU y, por su parte, el bloque del oeste sumó seis. Finalmente el tercer bloque logró incluir en la lista otros seis nuevos miembros, entre los que se encontraban dos países árabes. Al día siguiente, junto con otros quince países y con 55 votos a favor, Franco fue aceptado por la X Asamblea de las Naciones Unidas en el seno de la organización.

La admisión del régimen español en el seno de Naciones Unidas dio lugar al último período del exilio político vasco, un período de profunda crisis que marcará los últimos cinco años del gobierno del Lehendakari Agirre en el exilio, hasta su muerte en 1960.

El Gobierno Vasco no logró, ya sea en 1937 o durante el primer exilio o durante la época de la posguerra en 1946, cuando sus decisiones fueron tomadas desde el edificio de la calle Marceau en París, su principal objetivo político: socavar régimen del general Franco hasta derrocar al dictador¹⁹. No obstante, fundamentalmente a partir de 1937, en el Gobierno Vasco logró establecer una red política duradera y una sólida estructura administrativa en el exilio mediante la intensificación de sus esfuerzos en materia de resistencia interior y exte-

¹⁶ «Las actividades pro franquistas en Washington», EIB-OPE, 803, París, 11 de julio de 1950, p. 3.

¹⁷ IRUJO AMETZAGA, Xabier, *On Basque Politics: Conversations with Pete T. Cenarrusa*, Brussels: EURI, 2009, pp. 145-147.

¹⁸ UN Doc. 109 (1955), Resolution of December 14, 1955 (S/3509); ver asimismo, «En el laberinto de la ONU,» EIB-OPE, December 15, 1955, 3.

¹⁹ Carta de Manuel Irujo a Bingen Ametzaga, París, 26 de junio de 1951. IAA, GT-Irujo.M.1951.

rior, en constante contacto diplomático con gobiernos nacionales e instituciones internacionales como las Comunidades Europeas o las Naciones Unidas²⁰. De hecho, esta estructura creció y se expandió hasta el año 1975. Por otra parte, el gobierno en el exilio vasco también logró animar, crear y estimular una red de instituciones vascas en América, que unificó en torno a la lucha política del País Vasco, a las delegaciones, centros y otras organizaciones vascas de la diáspora. En este sentido, a partir de 1937 el gobierno en el exilio logró asimismo difundir y dar a conocer los derechos históricos y políticos del pueblo vasco en el ámbito internacional, tanto en América como en Europa. Junto a estos tres principales objetivos políticos, la trayectoria política del Gobierno Vasco proporcionó la base necesaria para negociar el futuro político del pueblo vasco en el contexto del debate en torno a la nueva constitución del estado español en 1978, mediante la presentación de un programa estable y duradero, el cual había defendido y mantenido durante cuatro décadas. Cuando Lehendakari Jesús M. Leizaola dio el testigo a Carlos Garaikoetxea en 1979, el Gobierno Vasco, que había mantenido firmemente los ideales de defensa de los derechos humanos, el derecho de libre determinación del pueblo vasco, y el principio de la singularidad histórica y cultural de los vascos, era la única organización republicana que legítimamente había representado al pueblo vasco tanto a nivel nacional como en el marco de la política internacional. Pero, fundamentalmente, el éxito más rotundo del Gobierno Vasco en el exilio fue la gestión de la ayuda humanitaria en pro de los refugiados vascos en el conjunto de América, los cuales gozaron en los países de acogida de un trato favorable que permitió su rápida integración en estos países y la facilitación de los trámites administrativos para obtener los visados de entrada, la ciudadanía y, por consiguiente, los permisos de trabajo en los lugares de destino.

II. PERVIVENCIA DE UNA ADMINISTRACIÓN EN EXILIO

El estudio del Gobierno Vasco liderado por Agirre en el exilio entre 1937 y 1960 revela la pervivencia de una administración en exilio durante treinta y ocho años sin interrupción, fundamentada en el apoyo financiero y social de la población vasca en el exterior y en el interior del país. Varios son los factores que determinaron esta respuesta por parte del pueblo vasco. En primer lugar, las prácticas netamente democráticas del Gobierno Vasco en el exilio atrajeron el interés, la comprensión y la solidaridad de partidos políticos, gobiernos e insti-

²⁰ Carta de Manuel Irujo a Bingen Ametzaga, París, 15 de octubre de 1965. IAA, GT-Irujo.M.1965.

tuciones democráticas tanto en América como en Europa hacia la causa vasca; en segundo lugar, el desarrollo de redes institucionalizadas de colectividades y centros vascos tanto en América, Filipinas como en ciertas regiones europeas ayudó a mantener en vigor el gobierno y facilitó e hizo posible su labor administrativa en el exilio; en tercer lugar, la autoridad de los líderes que componían el Gobierno Vasco y la asimilación del programa político que defendían por parte de las colectividades vascas en América facilitó en buena medida el apoyo y refrendo popular de la diáspora vasca hacia el proyecto político representado por el Gobierno Vasco en el exilio²¹.

Por lo que respecta al primer factor, la actitud del Gobierno Vasco y de los partidos y fuerzas nacionalistas que formaron aquel gobierno en el exilio (EAJ-PNV, EAE-ANV, Jagi-jagi, ELA-STV...), es notorio que siempre apostaron, y de manera muy decidida, por la democracia, los derechos humanos, el sistema político republicano y una concepción federalista²² y paneuropea de las Comunidades Europeas²³. Este hecho explica la actitud mostrada por escritores demócrata-cristianos como Jacques Maritain, Francois Mauriac o Georges Bernanos hacia el Gobierno Vasco. Y no fueron los únicos; escritores, pensadores y humanistas de patente talante democrático como Germaine Malaterre-Sellier, Louis Martín Chauffier, Emmanuel Mounier, Mac Sangnier, Ives Simon, Paul Vignaux, Claude Bourdet, Jaques Maudale, Maurice Merleau-Ponty, Stanislas Foumet, Francisque Gay o Georges Bidault se mostraron siempre dispuestos a colaborar con el Gobierno Vasco en el exilio y a formar parte activamente de la Liga Internacional de Amigos de los Bascos (LIAB)²⁴.

Y el apoyo mostrado por de ciertas fuerzas políticas y líderes de las democracias europeas entre 1939 y 1940 se repetirá en América. El 9 de octubre de 1941 el Lehendakari Agirre llegó a Uruguay procedente de Brasil, donde, por mediación de Alberto Guani, Ministro de Exteriores del Gobierno uruguayo, el congreso de los diputados celebró una sesión en honor al Lehendakari el 15 de octubre dándole la oportunidad de dar a conocer su proyecto político y mostrando la adhesión del pueblo uruguayo y de su gobierno al ideario naciona-

²¹ Reproducción del discurso Rodolfo Gorriti sobre la acción de los vascos en Uruguay en coordinación con el gobierno en el exilio. Carta del Centro de Confraternidad Vasca Euskal Erria a Bingen Ametzaga, Montevideo, 5 de marzo de 1956. IAA, GT-Euskal Erria.1956.

²² Memorando del Consejo Nacional de Euzkadi elevado al Foreign Office, Londres, 13 de junio de 1941. AA/AN FSAE, AN-GE-465-1.

²³ «El Primer Congreso de Comunidades y Regiones Europeas», Euzko Izpar Banatzea, núm. 494, París, 9 de abril de 1949, p. 6.

²⁴ DUMAS, Pierre, *Euskadi: Les Basques devant la guerre d'Espagne*, Paris: Éditions de l'Aube, 1938. Ver asimismo, LARRONDE, Jean-Claude, *Exilio y solidaridad. La Liga Internacional de Amigos de los Vascos*, Villafranco: Bidasoa-Hegoa, 1998.

lista vasco²⁵. Y esta actitud no cesó en años subsiguientes. Todos los presidentes de Uruguay entre 1941 y 1955 –Alfredo Baldomir, Juan José Amezaga, Tomás Berreta y Luis Battle Berres–, colaboraron activamente con la delegación del Gobierno Vasco en aquel país; claro ejemplo y reflejo de esta colaboración son las reuniones mantenidas anualmente entre el delegado del Gobierno Vasco y el Presidente de Uruguay durante el citado período. Y éste no fue tan sólo un apoyo institucional o político, sino social. Además de los presidentes, la delegación vasca contó durante estos años con el apoyo de figuras más renombradas de la Generación de los Maestros Serenos del Uruguay (Raúl Montero Bustamante, Carlos y María Eugenia Vaz Ferreira, Juan Zorrilla de San Martín, Juana Ibarbourou, Eduardo Acevedo, José Pedro Varela Acevedo, Carlos Sabat Ercasty, Emilio Oribe...), de los cristiano-demócratas y miembros de la Iglesia Católica (Dardo Regules, Antonio Ma Barbieri o Juan Andrés Ramírez), de personalidades de la vida universitaria (Eduardo J. Couture Etcheverry, Leopoldo Agorio Etcheverry, Eduardo Berro García,...) y, en general, de toda una serie de personajes influyentes del mundo político, diplomático, académico o cultural del Uruguay de aquella época²⁶.

Un buen ejemplo de dicha colaboración es el de Justino Zabala Muniz, quien fuera cronista y literato, diputado, senador, consejero del Gobierno de Uruguay, Ministro de Educación (elegido en 1952) y director de comunicación del llamado Servicio de Difusión Radioeléctrica (SODRE), era a su vez descendiente de emigrantes vascos y exiliado en Brasil en tiempos de la dictadura de Gabriel Terra. Demócrata radical, cuando en 1953 el estado español fue admitido en la UNESCO, Zabala nombró a Bingen Ametzaga en 1954 representante de prensa de la Octava Asamblea General de la UNESCO²⁷ que se desarrollaría en Montevideo e invitó –a instancias del citado delegado vasco– a Javier Landaburu y Alberto Onaindia, como representantes del Gobierno Vasco, a la Asamblea. Cuando la Asamblea General se hubo reunido, los invitados leyeron en sesión plenaria los informes redactados por José Antonio Agirre y Manuel Irujo y, el propio ministro Zabala leyó la larga lista de profesores fusilados o depuestos por el gobierno español, uno por uno, frente a Joaquín Ruiz Jiménez, representante de la dictadura española en la asamblea. Esta conducta sólo se ex-

²⁵ «Second Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the American Republics: Habana July 21–30, 1940», *American Journal of International Law*, 35, No. 1, suppl. (enero 1941), pp. 1-32.

²⁶ IRUJO AMETZAGA Xabier e IRIGOYEN ARTETXE, Alberto, *La hora vasca del Uruguay: Génesis y desarrollo del nacionalismo vasco en Uruguay (1825-1960)*, Montevideo: Sociedad de Confraternidad Vasca Euskal Erria, 2006.

²⁷ Exposición del señor Ministro de Instrucción Pública, don Justino Zabala Muniz formulada en la sesión de la Comisión de Instrucción Pública el día 12 de agosto de 1954, Montevideo, 12 de agosto de 1954, pp. 56-57.

plica desde una perspectiva de profunda colaboración propiciada por una visión compartida de los valores democráticos y un respeto íntegro por los derechos humanos²⁸.

Y el de Uruguay no fue en modo alguno un caso aislado ya que las delegaciones del Gobierno Vasco en el exilio desplegaron un trabajo diplomático impresionante a todo lo largo y ancho de América. Lo que hemos dicho de los presidentes de Uruguay se puede aplicar, por mencionar unos pocos ejemplos, al presidente de Argentina Mario Ortiz²⁹, al Presidente de Chile Pedro Aguirre Cerdá³⁰ o a los presidentes de Venezuela Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Rafael Caldera o Carlos Andrés Pérez. En este sentido, en lo que respecta al quehacer propagandístico del Gobierno Vasco, hay que subrayar el esfuerzo realizado para poder publicar y difundir a partir de 1947 el Boletín de la Oficina de Prensa de Euskadi (Euzko Izpar Banatzea) del Servicio de Prensa del Gobierno Vasco en París. Tan sólo a través de la delegación de prensa de Montevideo se publicaron más de 600 artículos, un artículo cada semana, entre 1943 y 1955 en la prensa uruguaya³¹.

La legitimidad y aceptación social de que gozaban los centros vascos en América hizo posible asimismo en gran medida la labor diplomática de las delegaciones vascas y facilitó el apoyo de diversos gobiernos americanos en el contexto de la política de aislamiento del régimen español de las Naciones Unidas entre 1946 y 1955. En general, los centros vascos gozaban de gran influencia dentro de los gobiernos de los países americanos, hasta el punto de que, como en el caso de Uruguay, Juan José Amezaga, presidente de gobierno y descendiente de vascos, fue socio del centro vasco Euskal Erria de Montevideo. Este hecho explica asimismo por qué en muchos países la influencia ejercida por el Gobierno Vasco entre 1942 y 1955 fue más determinante que la ejercida por el gobierno republicano en el exilio o, incluso en los casos más extremos, como el de Uruguay o Venezuela, que la del propio gobierno español. En líneas generales el Gobierno Vasco obtuvo lógicamente el apoyo de gobiernos democráticos mientras que el régimen franquista supo beneficiarse del apoyo de las dictaduras

²⁸ «Una protesta del Gobierno Vasco ante la UNESCO», *Euzko Izpar Banatzea*, núm. 1.850, París, 16 de noviembre de 1954, p. 3.

²⁹ «Sobre la situación de los extranjeros en Argentina», *Euzko Izpar Banatzea*, 8 de abril de 1949; «La emigración vasca a la Argentina», *Euzko Izpar Banatzea*, 6 de febrero de 1954; «La emigración vasca a la Argentina», *Euzko Izpar Banatzea*, 28 de marzo de 1950, p. 4.

³⁰ ZARRANZ, Santiago, «Presencia vasca en Chile.» *Euzko Deya*, edición especial, Buenos Aires, noviembre 1983, p. 19.

³¹ IRUJO AMETZAGA, Xabier, *Euskal erbeste politikoa Uruguain (1943-1955). Eusko jaurlaritzaren administrazioa eta kanpo ekintza atzerrian*, Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea = Instituto Vasco de Administración Pública, 2005.

latinoamericanas³². En este sentido, las delegaciones del Gobierno Vasco en el exilio resultaron ser especialmente activas en Argentina entre 1940 y 1942, en Chile durante y en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en México mediante el gobierno republicano en el exilio entre 1940 y 1955, en Uruguay entre los años 1941 y 1955 y en Venezuela entre los años 1940 y 1942 y con posterioridad al advenimiento de la democracia a finales de los años cincuenta.

Por otro lado, los triunfos cosechados por el Gobierno Vasco entre las democracias americanas tuvieron su contrapartida cuando se produjeron importantes choques diplomáticos entre el totalitarismo americano y la clase política vasca en el exilio. En el caso de la República Dominicana, a partir de 1950 y por voluntad de Trujillo, los exiliados vascos fueron conducidos de Santo Domingo hacia Venezuela o México, si bien, debido fundamentalmente a las duras críticas vertidas por Jesús Galíndez en su tesis doctoral hacia el gobierno dictatorial de Trujillo, fue ordenada su ejecución que se materializó en 1956³³. Los decretos aprobados por el presidente democrático de Argentina Roberto Ortiz en 1940 para facilitar la emigración vasca a este país fueron anulados por el Coronel Perón en 1947 en virtud de la intercesión del embajador español José María Areilza³⁴. Tras la publicación de *Para qué...?* de Juan A. Ansaldo por Ekin el 13 de junio de 1951, y por mediación de Areilza, la editorial fue clausurada entre el 8 y 9 de noviembre y su director Andrés Irujo conducido a comisaría³⁵. Del mismo modo, tras el golpe de estado contra el presidente Rómulo Gallegos en 1948 y la subsiguiente dictadura de Marcos Pérez Jiménez entre 1952 y 1958, el gobierno venezolano votó en favor de la aceptación del régimen español en el seno de la Organización de Naciones Unidas. Una vez restablecido el régimen democrático en Venezuela de mano del presidente Rómulo Betancourt en 1958, las puertas para la colaboración institucional entre el Gobierno Vasco en el exilio y el gobierno venezolano se volvieron a encauzar.

Tal como hemos indicado, además de la firmeza ideológica, el Gobierno Vasco fue capaz de mantener una organización unida y centralizada en América y Europa durante los años del exilio gracias a un sistema de comunicación enraizado en ambos continentes. A diferencia de lo acontecido en los exilios vascos

³² «Por qué se prohibió el libro de Ansaldo en la Argentina», *Euzko Izpar Banatzea*, 9 de julio de 1953, p. 4.

³³ BERNARDO, Iñaki y GOIOGANA, Iñaki, *Galíndez: La tumba abierta; Guerra, exilio y frustración*, Bilbao: Sabino Arana Fundazioa, 2006. Ver asimismo, AMETZAGA, Bingen, «Jesús de Galíndez, hombre de la libertad», *Euzko Deya*, México, febrero 1959.

³⁴ «La llegada de Areilza a Argentina», *Euzko Izpar Banatzea*, núm. 18, París, 27 de mayo de 1947, p. 4.

³⁵ «Por qué se prohibió el libro de Ansaldo en la Argentina», *Euzko Izpar Banatzea*, núm. 1.542, París, 9 de julio de 1953, p. 4.

del siglo XIX, la lucha política protagonizada por el Gobierno Vasco a partir de 1937 consiguió unir en torno a un mismo ideal al conjunto de la diáspora vasca en Latinoamérica con una fuerza antes desconocida. En este sentido los centros vascos fueron el punto de encuentro central de los hijos del exilio vasco. Este hecho tiene su explicación si tenemos en cuenta cuáles son los tres principales cometidos de estas instituciones en América que coinciden en gran medida con la labor que el Gobierno Vasco en el exilio. De un lado, reunir a los ciudadanos de origen o ascendencia vasca en torno a estas instituciones y, en consecuencia, mantener estas sociedades vivas y dinámicas en América. Este hecho supuso que las tasas de endogamia fueran tan elevadas y que, tras siglo y medio de migración, las nuevas generaciones de vascos que llegaban a América se dirigieran primordialmente a estos lugares de encuentro. En segundo lugar, la organización de eventos de carácter deportivo y cultural para mantener durante generaciones las tradiciones vascas vivas en estos centros ha sido uno de los principales objetivos de estas asociaciones. Por último, la recepción, acogimiento y auxilio de los inmigrantes vascos recién llegados que pretendían emprender una nueva vida en un país extranjero fue siempre uno de las funciones fundamentales de los centros vascos.

III. DELEGACIONES DEL GOBIERNO VASCO EN EL EXILIO

Todos estos objetivos eran acordes y complementarios con la acción del Gobierno Vasco en el exilio y es precisamente la organización de una lucha política en torno al ideal que abrazó este Gobierno el primer acontecimiento político en la historia de Euskal Herria que consiguió coordinar las aspiraciones y reunir en torno a sí la labor de los vascos de Europa y América durante cuatro décadas. La primera delegación americana del Gobierno Vasco fue la de Buenos Aires, creada el 15 de noviembre de 1938 y formada por Ramón María Aldasoro, Santiago Cunchillos, Ixaka López Mendizabal y Pablo Artxanko. La delegación de Venezuela fue creada el 23 de febrero de 1940, encabezada por José María Garate; el 11 de marzo de 1940 la subdelegación de Boise fue creada por Jon Bilbao; el 11 de marzo de 1940 la de la República Dominicana dirigida por Eusebio Irujo; la de Panamá surgió el 22 de julio de 1941 encabezada por Juan González Mendoza; Pedro Aretxabala fue el encargado de dirigir la delegación de Chile a partir del 9 de octubre de 1941. Aunque fuera creada anteriormente fue el mismo Aguirre el que dio forma en noviembre de 1941 a la delegación de Montevideo en torno a Ricardo Gisasola y a partir de agosto de 1943 en torno a Bingen Ametzaga.

Las delegaciones fueron sustancialmente embajadas del Gobierno Vasco con la función de fortalecer las relaciones políticas, comerciales y culturales del

pueblo vasco en el extranjero. La línea nacional vasca propuesta por Agirre en Meudon no fue desde esta óptica una mera apuesta ideológica, sino una necesidad material. A partir de 1939, cuando el Gobierno de la República estaba totalmente deshecho y las relaciones con el Gobierno Vasco muy deterioradas, tanto el Consejo Nacional Vasco como el propio Gobierno Vasco tras la reaparición de Agirre reafirmó la necesidad de colaborar con el gobierno republicano en el exilio pero asimismo la imperiosa necesidad de ejercer sus funciones de manera autónoma e independiente en foros como la Organización de las Naciones Unidas o las Comunidades Europeas, así como en sus relaciones diplomáticas con gobiernos americanos y europeos³⁶. Más aún, si bien durante los primeros años del exilio el gobierno republicano auxilió financieramente al Gobierno Vasco, no hay duda de que a partir de 1945 el Gobierno Vasco en el exilio es totalmente independiente del gobierno de la República.

La línea nacional vasca propuesta por el Lehendakari en Meudon no fue simplemente el programa de un partido nacionalista, sino que respondía a unas necesidades económicas y una coyuntura política muy delicada que hubiera sido imposible sacar adelante de otra manera. La independencia administrativa del Gobierno Vasco hizo posible gestionar el exilio de 32.000 menores de edad así como los colegios infantiles, servicios de salud y enfermería que éstos requerían; también hizo posible la asistencia de los presos, represaliados y exiliados. Tan sólo en virtud de esa independencia administrativa pudo el Gobierno Vasco negociar la libertad de los refugiados vascos recluidos en campos de concentración con el gobierno francés entre 1939 y 1940 y hacer llegar la ayuda material y espiritual necesaria a aquéllos³⁷. Un caso ejemplar fue el de Iñaki Azpiazu, capellán de la organización Comité Católico de Ayuda a los Refugiados; otro caso fue el de Victoriano Gamba, más conocido como Aita Patxi. Tal como relató el historiador Hilari Raguer al autor de este artículo, en virtud de su dedicación a los presos y refugiados vascos se podía oír de viva voz a los que estuvieron a su lado «yo soy agnóstico, pero en el Dios de Aita Patxi sí creo».

Después del fusilamiento del Ministro de Salud del Gobierno Vasco Alfredo Espinosa en 1937, fue Eliodoro de la Torre quien tomó la responsabilidad del ministerio de sanidad del Gobierno Vasco en el exilio a partir de 1937. En el desempeño de esta labor De la Torre creó los hospitales de La Roseraie en Bidart, la enfermería contra enfermedades pulmonares Osasuna en Kanbo o el sanatorio de Berk-Plage para 350 niños refugiados procedentes de Gornitz. El

³⁶ Acuerdos de Meudon (Meudon, 23 de agosto de 1939), en Carta de Doroteo Ziaurritz a Manuel Irujo, Meudon, 23 de agosto de 1939. AA/AN FSAE, AN-GE-497-1.

³⁷ Carta de Doroteo Ziaurritz a Manuel Irujo. Meudon, 23 de agosto de 1939. AA/AN FSAE, AN-GE-497-1.

Ministro De la Torre estuvo hasta 1941 en Marsella, y fue desde allí desde donde organizó y gestionó los desplazamientos de los exiliados hacia tierras americanas. Y, una vez llegaban a Argentina, Chile, Cuba, Santo Domingo, Uruguay o Venezuela, los exiliados vascos tenían esperando en los puertos de llegada a las delegaciones compuestas por miembros de los centros vascos y de las diversas delegaciones del Gobierno Vasco, eludiendo de este modo tener que pasar las cuarentenas que otros grupos de exiliados estaban forzados a padecer.

Más aún, en virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas, muchos de aquellos exiliados se vieron despojados de sus derechos de ciudadanía por lo que, convertidos en apátridas, y por tanto ciudadanos sin derechos y sin documentación, les resultaba sumamente difícil lograr salvoconductos que les permitieran entrar en países latinoamericanos. Con la intención de dar solución a este problema se creó el Comité de Socorro a los Vascos y el Comité de Intereses Generales de Euzkadi el 16 de Diciembre de 1938³⁸. Estas instituciones fueron las que dieron lugar a la creación en abril de 1939 a la Liga Internacional de Amigos de los Bascos en Francia. Del mismo modo, el 29 de Agosto de 1939 por mediación del Partido Nacionalista Vasco se creó en la república francesa el Comité de Secours aux Réfugiés y, finalmente, por mediación de la delegación del Gobierno Vasco de Buenos Aires se creó el Comité Pro Inmigración Vasca. Gracias a la intervención de este último comité, el presidente de Argentina Roberto M. Ortiz aprobó el 18 y 20 de enero de 1940 el decreto en virtud del cual se concedería sin ningún trámite burocrático y en el plazo de quince días la ciudadanía y todos los derechos civiles y políticos que le son inherentes a todos los miembros que el Comité Pro Inmigración Vasca presidido por José Urbano Agirre considerara oportuno³⁹. Los abuelos del autor de este libro obtuvieron así pasaporte y trabajo remunerado en Buenos Aires en el plazo de quince días desde su llegada a puerto, donde fueron recibidos con todos los honores después de haber sido exiliados, reclusos en un campo de concentración y condenados a muerte en Europa. Tal vez por todo esto escribió Pierre Dumas que «*Bien rares dans l'Histoire sont les groupements humains qui aient offert de plus beaux exemples de solidarité et d'esprit d'organisation que les Basques. On peut dire que jamais on ne vit un 'exil mieux organisé'*».

En resumen, gracias a las decisiones de corte ideológico y estratégico adoptadas en Meudon se salvaron muchas vidas y se alimentó, educó y cuidó de muchos refugiados vascos. Igualmente, tan sólo esa línea de acción permitió al Gobierno Vasco poner a salvo a muchos presos diseminados por tierras fran-

³⁸ LARRONDE, Jean-Claude, *Exilio y solidaridad. La Liga Internacional de Amigos de los Vascos*, Villafranca: Bidasoa-Hegoa, 1998, pp. 109-110.

³⁹ Carta de José Antonio Aguirre a Manuel Irujo, París, 7 de febrero de 1940.

cesas que de otra manera habrían sido transportados a campos de exterminio alemanes. La línea nacional vasca de Meudon fue, en definitiva, una decisión basada en la responsabilidad. Más aún, según se desprende del intercambio de correo escrito en las delegaciones de Santo Domingo y de Montevideo, fueron numerosos los catalanes y españoles que pudieron entrar en América gracias al trabajo de las delegaciones vascas ya que el Gobierno de la República carecía de estos servicios en estos países. Tal es el caso, por ejemplo, el caso de Pilar Escosura quien, habiendo llegado a Santo Domingo con un hijo, viuda y sola, se dirigió a la delegación vasca de la localidad por ser la única institución que ayudaba con cierto éxito a los refugiados que, escapando de la guerra, llegaban allí, sin dinero, desprovistos en muchos casos de los papeles necesarios para entrar en un país americano y sin conocer a nadie que les pudiese ayudar. Habiendo obtenido una entrevista con el delegado vasco, y confesando no ser vasca, aquél le dio los papeles necesarios para entrar como vasca en Venezuela. Y, tal vez por un azar de la fortuna, muchos años después, la hija del delegado se casó con aquel niño. Y el caso de Pilar Escosura no fue una excepción. Tan sólo a través de la delegación de Santo Domingo fueron cientos los españoles y catalanes que entraron como vascos en Venezuela.

En relación con lo dicho anteriormente, el tener un objetivo político común generó un nivel de concienciación y participación o voluntarismo muy elevado, tanto entre los exiliados como entre los vascos de los centros vascos que los recibieron. Y este hecho ayuda asimismo a explicar la persistencia del Gobierno Vasco durante cuarenta años en la clandestinidad y en el exilio. Como he mencionado antes, es éste un exilio político, similar en este sentido a otros exilios sufridos por los vascos durante la dictadura de Alfonso XIII (1923-1931) o los padecidos tras las Guerras del siglo XIX entre 1833 y 1876. En virtud del trasfondo político del exilio de 1936, el nivel de implicación política fue comparable y proporcional a la represión ejercida por los regímenes español, francés o alemán sobre el colectivo de exiliados vascos. Tanto el Lehendakari como los ministros del Partido Nacionalista Vasco y los miembros del Euskadi Buru Batzar que en 1939 tomaron parte en las reuniones de Meudon tenían en mente la independencia de Euskal Herria, posición ideológica que fue favorecida por vez primera entre los vascos de América de manera generalizada en virtud de la realidad de la dictadura en suelo vasco.

IV. ACTIVIDAD CULTURAL EN EL EXILIO POLÍTICO VASCO

En este mismo sentido, otra característica que diferencia los exilios de los siglos XIX y XX del acontecido tras la Guerra de 1936 fue la abundante bibliografía producida, reflejo del nivel de militancia ideológica del colectivo de

exiliados y de la demanda de boletines, revistas y libros del colectivo de vascos –exiliados o no– de los centros vascos de América. La actividad cultural del colectivo de exiliados entre los años 1937 y 1955 fue muy abundante, tanto en el ámbito de la política como de la literatura, la historia, la filosofía o la antropología y otros ámbitos del saber humano. Hasta el punto de que prácticamente todas las instituciones y sociedades del exilio tuvieron su propio periódico o revista; centros vascos, partidos políticos, delegaciones y el propio Gobierno Vasco pudieron producir publicaciones como la editorial Ekin, el Boletín del Instituto Americano de Estudios Vascos de Buenos Aires, Euzko Izpar Banatzea, Euzko Deya, Gernika, Ikuska o Los Vascos en Venezuela. También fue muy abundante la producción bibliográfica en lengua vasca, siendo su precursor Jokin Zaitegi director de Euzko Gogoa, una revista editada durante diez años en Guatemala exclusivamente en euskara.

Los dos partidos nacionalistas vascos y el conjunto de sindicatos y grupos que conformaban el Gobierno Vasco también publicaban revistas o diarios. Y todo este sistema se mantuvo mediante un sistema de suscripciones, a modo de cooperativa, hasta 1975. Como ejemplo de todo ello, un miembro del Partido Nacionalista Vasco de Caracas, además de lo que donaba para la construcción y mantenimiento del propio centro vasco, y de lo que donaba al Gobierno Vasco, podía llegar también a pagar la suscripción como miembro del sindicato ELA y la de las revistas Alderdi, Euzkadi, Gudari, Euzko-Deya de París, Tierra Vasca-Eusko Lur, además de las anualidades que pagaba por recibir Euzko Izpar Banatzea, el Boletín de la Oficina de Prensa del Gobierno Vasco. Además de éstas, también existían colaboraciones dedicadas a favorecer la producción literaria y cultural en lengua vasca que gestionaban las Euskaltzaleen Elkarteak o Sociedades de Amigos de la Lengua Vasca, como la revista Euzko Gogoa. En todos estos casos estas revistas subsistían tan sólo gracias a las suscripciones o donaciones de los vascos de la diáspora. Y es preciso indicar que el exilio no permitió situaciones de bonanza económica y que, en general, las familias vascas exiliadas gozaron por lo general un nivel de vida adecuado, pero absolutamente carente de lujos y austero.

La producción bibliográfica fue asimismo muy abundante. Revisando la biblioteca de Bingen Ametzaga de Caracas pude encontrar unos 69 libros escritos entre los años 1936 y 1956 del ámbito político o de crítica política; 66 libros dedicados al derecho histórico; 140 a la lingüística vasca; dejando a un lado las traducciones de diez años de Euzko Gogoa, unas 100 traducciones más; otras 100 obras de teatro y poesía escritas en euskera; 182 libros de devoción en euskera; 53 obras literarias y obras clásicas de nueva publicación; 15 obras literarias en castellano; 32 libros en torno a la crítica literaria; 37 que tratan sobre la historia de Euskal Herria; y finalmente 114 sobre etnología, arte o cultura

vascas. En total una producción bibliográfica de más de 900 títulos en torno a la lengua, historia, cultura o política vascas.

La revista *Laurac Bat* del centro vasco *Laurac Bat* de Buenos Aires (1878-1975) o las revistas de Asociación Vasco Navarra de Beneficencia de La Habana (1890-1972) estuvieron cerca ambas de cumplir los cien años de existencia. Junto con el *Boletín del Instituto Americano de Estudios Vascos* y otras publicaciones periódicas de larga trayectoria, la diáspora vasca y sus varios exilios han editado al menos 130 publicaciones periódicas en trece países de tres continentes entre 1877 y 1977. A estos hay que sumar el *Boletín de la Oficina de Prensa de Euzkadi (Euzko Izpar Banatzea)*, de treinta años de vida (del 2 mayo 1947 a 22 julio 1977), que apareció sin interrupción tres veces por semana, con un total de 7.001 números y 35.085 páginas impresas sobre los asuntos políticos vascos en América y Europa. En total, la diáspora ha dado un total aproximado de 115.000 páginas impresas fuera de Euskal Herria en un siglo, lo cual supone más de 1.000 páginas publicadas al año durante cien años⁴⁰.

V. EXILIO Y EXILADOS

Como hemos apuntado anteriormente, un factor fundamental que ayuda a explicar la perduración durante cuarenta años de un gobierno clandestino en el exilio es la autoridad de los líderes políticos que componían el Gobierno Vasco. Los líderes políticos tuvieron que hacer frente a las penurias que suponía el estar lejos de casa, no ver la patria nunca más o sufrir a distancia las muertes de padres o seres queridos a los cuales la mayoría nunca más volvería a ver. A todo esto hay que añadir las angustias, torturas o tormentos padecidos por muchos de los líderes del Gobierno Vasco debido a la persecución política de que fueron objeto o de su trabajo en la resistencia. A este respecto, el ejemplo de numerosos sacerdotes vascos, que como Aita Patxi arriesgaron o perdieron en numerosas ocasiones sus vidas por sus feligreses, la decisión personal de Leizaola de permanecer en Bilbao hasta horas antes de la caída de la ciudad para entregar personalmente a los presos y garantizar así sus vidas, la odisea de Agirre por tierras alemanas entre 1940 y 1941, la decisión de Ajuriagerra y de Rezola de volver a Euzkadi y entregarse voluntariamente prisioneros haciendo frente a una condena de muerte segura tras la violación del pacto de Santoña por parte de italianos y españoles, y otras actuaciones similares, ayudaron a propagar el respeto que se sentía a las autoridades del Gobierno Vasco en el exilio. Figuras vascas de diversos credos e

⁴⁰ IRIGOYEN ARTETXE, Alberto y PATRÓN, Adriana (eds.), *Hemeroteca de la diáspora vasca. Prensa americana y de otros países [12 DVDs]*, Vitoria/Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2007.

ideologías como Aita Patxi o la Pasionaria trascendieron con mucho las fronteras culturales o políticas que representaron y se convirtieron en iconos del exilio y de la lucha por los derechos humanos, tanto en Europa como en América. Por último, las muertes violentas de personalidades como el ministro Alfredo Espinosa, Jose Ariztimuño «Aitzol» o Esteban Urkiaga «Lauaxeta», además de los miles de vascos fusilados, torturados, en prisión o en el exilio, favoreció sin duda la adhesión de los vascos de las colectividades vascas de la diáspora y el apoyo institucional al Gobierno Vasco de administraciones extranjeras, todo lo cual ayuda a explicar la pervivencia de este gobierno en el exilio, en activo, durante cuatro décadas.

No sólo no se conoció ningún caso de corrupción, sino que en los escasísimos casos en los que ciertos cargos percibieron un salario –porque la gran mayoría de los miembros más activos del Gobierno Vasco en el exilio nunca percibieron salario alguno–, éstos fueron muy bajos. Es remarcable el hecho de que los salarios se calcularon en virtud del número de hijos a cargo de la persona en cuestión en lugar de en virtud de la labor desarrollada⁴¹. Además de esto, Agirre supo superar las dificultades creadas por los puntos de vista ideológicos encontrados, generando de este modo un grupo homogéneo y unido en el seno del Gobierno Vasco. El programa político democrático, y el respeto de los derechos humanos frente al horror de las dictaduras occidentales, ayudaron asimismo a que los delegados políticos que defendieron el proyecto del Gobierno Vasco en el exilio, gozaran de popularidad ante las colectividades vascas, y a un mismo tiempo fundamentó sus mandatos con la autoridad y dignidad políticas que conlleva la defensa de los derechos humanos frente a gobiernos despóticos.

El exilio vasco de 1936 tiene también características distintivas si lo comparamos con exilios vascos anteriores. En primer lugar, a diferencia de los destierros del siglo XIX y del exilio de los años veinte durante el régimen de Alfonso XIII, afectó a gente de todas las edades. Muchas veces eran familias enteras las que llegaban a América: maridos y mujeres, con hijos e hijas e incluso abuelos y abuelas. Miles de niños conocieron el exilio a partir de 1936 y la separación durante largos años de sus familias. De hecho, fue un pueblo entero el que conoció este exilio. Por otro lado, el exilio afectó a personas y familias pertenecientes a todas las clases sociales. Junto con familias que gozaban de cierto capital escaparon familias sin apenas hacienda. Y, como consecuencia de todo lo anterior, también fueron variados los lazos sociales generados en los centros vascos. Por un lado, la mayoría había perdido todas sus pertenencias y,

⁴¹ Carta de Jose Mari Lasarte a Bingen Ametzaga, mayo 1949. IAA, GT-Lasarte.JM.1949.

por otro, algunos exiliados lograron hacer mucho dinero en América; por último, colaboraron con las redes del exilio vascos que, exiliados o emigrantes con anterioridad a 1936, habían conseguido cosechar grandes fortunas en América, por lo que la variedad sociológica de las familias que se congregaron en torno a los centros vascos continuó siendo muy diversa entre los años 1937 y 1960.

A esto hay que añadir que fue un exilio extraordinariamente largo, que afectó a tres generaciones entre 1936 y 1975. Siendo el retorno el leitmotiv del exilio político vasco, tan sólo la segunda generación de exiliados vascos, nacidos la mayoría de ellos en América a partir de 1940, podrá finalmente retornar. Y recaerá sobre esta generación, fundamentalmente a partir de 1960, coincidiendo con la muerte del Lehendakari Agirre, tomar el testigo de la lucha política durante los últimos quince años de exilio. Tal como se desprende de la literatura al respecto, de la correspondencia o de las obras literarias escritas por emigrantes y por exiliados, éstos últimos mostraron siempre mayor intención de retornar a Euskal Herria que los exiliados o emigrantes del siglo XIX. Si a los ojos de muchos emigrantes vascos América fue una tierra de trabajo duro y, por lo general, mal remunerado, para los exiliados América era la tierra de libertad que los había acogido cuando huían, perseguidos, por un gobierno militar. Tal como refirió Andrés Irujo al autor de este artículo, «América era el cordón umbilical que nos unía a Euskadi, por lo que, siendo vascos y, por tanto europeos, todos los hijos del exilio somos también americanos de corazón».

Unido a esto último, siendo el retorno el sueño de muchos emigrantes o exiliados vascos, cuando los primeros llegaban tras varias décadas en América a su tierra natal, encontraban otra realidad, de alguna manera ajena ya a ellos⁴². Ello ha provocado que, durante el siglo XIX y XX, algunos de los emigrantes que, tras hacer dinero en América retornaron a Euskadi, decidieran al cabo de un año o dos en suelo vasco, volver a América ya que no se hacían a la nueva realidad que encontraron tras años de ausencia. No es así en el caso de los exiliados quienes sabían que encontrarían una situación distinta a la que dejaron y era precisamente el reto que suponía el derrocamiento del régimen franquista y la restauración de la democracia o la defensa de los derechos históricos del pueblo vasco lo que incrementaba el deseo de volver, y mitigaba el dolor de volver después de largos años de ausencia. Los exiliados de 1936 poseían un proyecto político para Euskal Herria, un deseo de llevar a cabo el sueño que no fue posible en 1936, y la intención de devolver la democracia a Euskadi algún día. Y es esta creencia en torno a un proyecto político otro de los factores que explican la persistencia del Gobierno Vasco en el exilio.

⁴² Carta de José Antonio Aguirre a Joseba Rezola, noviembre 8, 1945.

Sin saber qué les depararía el futuro, muchos exiliados embarcaron en Marsella sin conocer tan siquiera en qué puerto los dejaría el barco que zarpó de Europa. La incertidumbre fue una de las mayores preocupaciones de los exiliados. En países desconocidos, en el seno de sociedades extrañas, sin saber con certeza cuándo volverían a reunirse con sus familias o, incluso, si llegarían a ver de nuevo a familiares y amigos, y separados de cuanto amaban y conocían durante décadas, la nostalgia fue el tema de muchos autores literarios del exilio vasco y el tema de conversación de innumerables sobremesas. En las casas de muchos exiliados vascos, sobre el dintel de la puerta de entrada, no era extraño ver la maleta con la cual habían llegado a América. La tenían allí como señal de que algún día en efecto volverían a hacer dicha maleta y emprenderían el viaje de retorno para volver a ver su suelo natal y cumplido su proyecto político. «Refiere Chesterton que estando un día en su entrañable rincón de Battersea haciendo el equipaje para un viaje de vacaciones, entró en su habitación un amigo que le preguntó a dónde iba. Entonces Chesterton hubo de explicarle, en su más personal estilo paradójico, que su destino era Battersea, precisamente. Cierto que él salía, vía París, Belfort, Heidelberg, Francfort, pero este peregrinar por diversas partes de Europa no tenía, en definitiva, otro objeto que el de hallar una isla denominada Inglaterra y, dentro de ella, un placentero lugar que responde al nombre de Battersea, en cuyas maravillas, renovadas por ese peregrinar, habían de recrearse como nunca sus ojos»⁴³.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO CARBALLÉS, Jesús Javier, *1937, los niños vascos evacuados a Francia y Bélgica: historia y memoria de un éxodo infantil, 1936-1940*, Bilbao: Asociación de Niños Evacuados el 37 / 37an Atzerriraturiko Haurren Elkartea, 1998.
- AMEZAGA IRIBARREN, Arantzazu, *Crónicas del Alsina. Pasajeros de la libertad*, Bilbao: Idatz Ekintza, 1982.
- AMEZAGA IRIBARREN, Arantzazu, *Manuel Irujo, un hombre vasco*, Bilbao: Fundación Sabino Arana / Sabino Arana Kultur Elkargoa, 1999.
- ANASAGASTI, Iñaki y SAN SEBASTIÁN, Koldo, *Los años oscuros. El Gobierno Vasco. El exilio (1937-1941)*, Donostia/San Sebastián: Txertoa, 1985.
- ARANA MARTIJA, José Antonio, *Elai-Alai, Euskalherriko Lehengo Koreografi Taldea, Primer grupo coreográfico del País Vasco*, Gernika: Gernika Kultur Elkartea, 1977.

⁴³ Irujo Ametzaga, Xabier, *Homo Spelens, Utriusque Vasconiae*, Donostia, 2009, p. 7.

- ARANA MARTIJA, José Antonio, *Eresoinka. Embajada cultural vasca 1937-1939*, Vitoria/Gasteiz: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia / Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1986.
- ARRIEN, Gregorio y GOIOGANA, Iñaki, *El primer exilio de los vascos: Cataluña, 1936-1939*, Bilbao: Fundación Sabino Arana / Sabino Arana Kultur Elkargoa, 2002.
- ARRIEN, Gregorio y ZUBIAGA, Félix, *Niños evacuados a Gran Bretaña (1937-1940)*, Bilbao: Asociación de Niños Evacuados el 37 / 37an Atzerriratuturiko Haurren Elkarte, 1991.
- ARRIETA ALBERDI, Leyre, *Estación Europa: la política europeísta del PNV en el exilio (1945-1977)*, Madrid: Tecnos, 2007.
- ARRIETA ALBERDI, Leyre y RODRÍGUEZ RANZ, José Antonio, *Radio Euzkadi, la voz de la libertad*, Bilbao: Euskal Irrati Telebista, 1998.
- ASCUNCE, José Ángel y SAN MIGUEL, María Luisa (eds.), *Los hijos del exilio vasco: arraigo o desarraigo*, Donostia/San Sebastián: Saturraran, 2004.
- ASCUNCE, José Ángel, MOMOITIO, Iratxe y APAOLAZA, Xabier (eds.), *Sesenta años después. Euskal erbestearen kultura*, Donostia/San Sebastián: Saturraran, 2001. 2 vols.
- AULESTIA TXAKARTEGI, Gorka, *Erbesteko euskal literaturaren antologia*, Donostia/San Sebastián: J. A. Ascunce, 1992.
- BERNARDO, Iñaki y GOIOGANA, Iñaki, *Galíndez: La tumba abierta; Guerra, exilio y frustración*, Bilbao: Sabino Arana Fundazioa, 2006.
- BOWERS, Claude G., *My Mission to Spain: Watching the Rehearsal for World War II*, New York: Simon and Schuster, 1952.
- CHUECA INTXUSTA, Josu, *Gurs: el campo vasco*, Tafalla: Txalaparta, 2007.
- DUMAS, Pierre, *Euskadi: Les Basques devant la guerre d'Espagne*, Paris: Éditions de l'Aube, 1938.
- GARCÍA SANZ-MARCOTEGUI, Ángel (ed.), *El exilio republicano navarro de 1939*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2001.
- GOIOGANA, Iñaki (ed.), *José Antonio Aguirre Lekube. Diario 1941-1942*, Bilbao: Fundación Sabino Arana / Sabino Arana Kultur Elkargoa, 2010.
- GOIOGANA, Iñaki, IRUJO, Xabier y LEGARRETA, Josu, *Un nuevo treinta y uno. Ideología y estrategia del Gobierno de Euzkadi durante la Segunda Guerra Mundial a través de la correspondencia de José Antonio Aguirre y Manuel Irujo*, Bilbao: Fundación Sabino Arana / Sabino Arana Kultur Elkargoa, 2007.
- INTXAUSTI, Joseba, *Euzko-Gogoa-ren lankideak: Zaitegi eta Euzko-Gogoa (I)*, *Jakin*, 12 (1979), pp. 120-137.

- IRIGOYEN ARTETXE, Alberto y PATRÓN, Adriana (eds.), *Hemeroteca de la diáspora vasca. Prensa americana y de otros países [12 DVDs]*, Vitoria/Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia / Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2007.
- IRUJO AMETZAGA, Xabier, *Expelled from the Motherland: The Government of President José Antonio Agirre in Exile (1937-1960)*, Reno: Center for Basque Studies-University of Nevada, 2012.
- IRUJO AMETZAGA, Xabier, *Homo Spelens*, Donostia/San Sebastián: Utriusque Vasconiae, 2009.
- IRUJO AMETZAGA, Xabier, *On Basque Politics: Conversations with Pete T. Cenarrusa*, Brussels: EURI, 2009.
- IRUJO AMETZAGA, Xabier, *Euskal erbeste politikoa Uruguain (1943-1955). Eusko jaurlaritzaren administrazioa eta kanpo ekintza atzerrian*, Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea / Instituto Vasco de Administración Pública, 2005.
- IRUJO AMETZAGA Xabier e IRIGOYEN ARTETXE, Alberto, *La hora vasca del Uruguay: Génesis y desarrollo del nacionalismo vasco en Uruguay (1825-1960)*, Montevideo: Sociedad de Confraternidad Vasca Euskal Erria, 2006.
- IZTUETA, Paulo, *Erbesteko euskal pentsamendua*, Donostia/San Sebastián: Utriusque Vasconiae, 2001.
- JIMÉNEZ DE ABERASTURI, Juan Carlos, *De la derrota a la esperanza: Políticas vascas durante la segunda guerra mundial (1937-1944)*, Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea / Instituto Vasco de Administración Pública, 1999.
- KNOX Katharine y KUSHNER, Tony, *Refugees in an Age of Genocide: Global, National and Local Perspectives during the Twentieth Century*, London: Routledge, 1999.
- LARRONDE, Jean-Claude, *«La Roseraieko» ospitalea*, Villafranke: Bidasoa, 2002.
- LARRONDE, Jean-Claude, *Exilio y solidaridad. La Liga Internacional de Amigos de los Vascos*, Villafranke: Bidasoa-Hegoa, 1998.
- LEGARRETA, Dorothy, *The Guernica Generation: Basque Refugee Children of the Spanish Civil War*, Reno: University of Nevada Press, 1984.
- MEES, Ludger, *El profeta pragmático: Aguirre, el primer Lehendakari (1939-1960)*, Irán: Alberdania, 2006.
- RAGUER, Hilari, *La pólvora y el incienso: la Iglesia y la Guerra Civil Española*, Barcelona: Península, 2008.

SAN SEBASTIÁN, Koldo, *El exilio vasco en América: 1936-1946. Acción del Gobierno*, Donostia/San Sebastián: Txertoa, 1988.

STEER, George L., *The Tree of Gernika: A Field Study of Modern War*, London: Hodder and Stoughton, 1938.

UGALDE ZUBIRI, Alexander, *La aportación vasca al federalismo europeo / Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua (1951-2001). Europako federalismoari euskaldunek egindako ekarpena*, Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua, 2001.

**MANTENIMIENTO Y RENOVACIÓN DE LOS
CONCIERTOS Y CONVENIOS ECONÓMICOS
DURANTE EL PERÍODO DE LA GUERRA CIVIL
A LA CONSTITUCIÓN (1936-1978)**

Kontzertu eta Hitzarmen ekonomikoen mantentzea eta berritzea
Gerra zibila eta konstituzioaren arteko denboraldian (1936-1978)

Maintenance and renewal of the Economic Agreements and
Treaties during the period of the Civil war to the Constitution
(1936-1978)

Mikel ARANBURU URTASUN
Hacienda Tributaria de Navarra

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-03-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 02-03-2015

En 1937, Franco abolió el Concierto Económico con Bizkaia y Gipuzkoa, pero lo mantuvo en Álava y Navarra (Convenio), un hecho que permitiría su revitalización cuatro décadas más tarde con amparo constitucional. En ese tiempo se suceden de manera independiente pero complementaria las reformas de ambos instrumentos: el Convenio Económico de 1941, la adaptación del Concierto con Álava de 1942, el Concierto 1952, el Convenio Económico de 1969 y el Concierto Económico con Álava de 1976. En este trabajo se estudian estas vicisitudes que explican su desarrollo y evolución hasta la concepción del modelo vigente.

Palabras clave: Conciertos económicos. Convenios económicos. Fiscalidad foral. Franquismo. Navarra. Provincias Vascongadas.



1937an, Francok Bizkaia eta Gipuzkoa-rekin Hitzarmen Ekonomikoak indargabetu zituen baina Alava-n eta Nafarroan mantendu zituen. Gertaera honek lau hamarkada geroago bere birjarpena posible egin zuen, 1978ko Konstituzioaren babesean. Denbora honetan zehar erreformak egon ziren bi tresnetan, besteak beste: 1941, 1942, 1952, 1969 y 1976. Lan honetan, garapena eta 1978ra arte, Hitzarmenaren bilakaera azaltzen dituzten erreforma hauek ikertzen dira.

Giltza hitzak: Kontzertu ekonomikoak. Hitzarmen ekonomikoak. Foru-fiskalitatea. Frankismoa. Nafarroa. Euskal probintziak.



In 1937, Franco abolished the Economic Agreement with Biscay and Gipuzkoa but supported it in Alava and Navarre. This fact allowed its reimplantation four decades later under the protection of the Constitution of 1978. During this time there were changes in both agreements, namely: 1941, 1942, 1952, 1969 and 1976. In this work I study these changes and show the development and evolution of the Economic Agreement until 1978.

Key-words: Economic agreements. Economic treaties. Basque taxation. Franco's regime. Navarre. Basque provinces.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA REFORMA TRIBUTARIA DE LARRAZ Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941. III. ADAPTACIÓN DEL CONCIERTO CON ÁLAVA (1942). IV. EL CONCIERTO ECONÓMICO CON ÁLAVA DE 1952. V. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969. VI. EL CONCIERTO ECONÓMICO CON ÁLAVA DE 1976. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

En plena guerra civil (1936 – 1939) tras la toma de Bilbao por las tropas insurrectas, Franco dictó la abolición del Concierto Económico con Bizkaia y Gipuzkoa como castigo a sus habitantes. La derogación fue promulgada mediante el Decreto-ley de 23 de junio de 1937 que motivó la decisión con argumentos que aún se escuchan en voz de los detractores del modelo:

«El sistema concertado que en materia económica rige en las Provincias Vascongadas, entraña un notorio privilegio con relación al resto del territorio nacional sujeto al régimen común, no sólo por la amplísima autonomía de que gozan en este respecto las Diputaciones de dichas provincias, sino por el menor sacrificio con que el contribuyente atiende en ellas al levantamiento de las cargas públicas, tanto más sensible cuanto que de antiguo han sido manifiestas y frecuentes las evasiones de carácter fiscal realizadas al amparo de ese sistema, en perjuicio siempre del Estado.

¹ En este trabajo se estudia la evolución del modelo Convenio/Concierto desde una perspectiva preferentemente tributaria. Para una narrativa cabal de carácter histórico y político debe acudir a alguna de las diversas monografías disponibles entre las que destacamos: ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2009; ALONSO OLEA, Eduardo, *El Concierto Económico. Desde la abolición foral hasta su recuperación (1839-1981)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2010; DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Régimen fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona: Editorial Gómez, 1972; ESARTE, Pedro, *Navarra frente al Estado*, Pamplona: ed. del autor, 1983; JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Nafarroa eta Estatuaren arteko Hitzarmen Ekonomikoaren testu historikoak: Erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública / Herri Ardulariaritzaren Euskal Erakundea, 2009; MIRANDA, Francisco, ILUNDAIN, Eliane y BALDUZ, Jesús, *Fiscalidad y Foralidad en Navarra (1941-1990)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2003.

Olvidando muchísimos de los favorecidos por el Concierto esta prodigalidad que les dispensó el Poder público, se alzaron en armas en Guipúzcoa y Vizcaya contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional, sin que los constantes requerimientos realizados en nombre de España para hacerles desistir de su actitud, lograsen el efecto pretendido. No es, pues, admisible que subsista ese privilegio sin agravio para las restantes regiones que, con entusiasmo y sacrificio sin límites, cooperaron desde un principio al triunfo del Ejército, y sin mengua también de aquellas normas de elemental y obligada justicia en que ha de inspirarse el nuevo Estado.

Mientras la singularidad de régimen fiscal y administrativo sirvió en algunas provincias, como en la lealísima Navarra, para exaltar cada día más su sentimiento nacional y el fervor de su adhesión al común destino de la Patria, en otras, por el contrario, ha servido para realizar la más torpe política antiespañola, circunstancia ésta que, al resultar ahora hasta la saciedad comprobada, no ya aconseja, si no que imperativamente obliga a poner término, en ellas, a un sistema que utilizaron como instrumento para causar daños tan graves».

Sin embargo, el régimen continuó vigente en Álava y en Navarra, un hecho incoherente con lo argumentado pero estimable porque más de cuatro décadas después servirá de rescoldo para su avivamiento en las sancionadas provincias. Hasta el reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios vascos (1978), el modelo subsistió en las dos citadas provincias con las vicisitudes que pasamos a estudiar.

El Convenio Económico con Navarra había llegado a la época franquista con importantes discrepancias no resueltas durante la República. Por ejemplo, en 1935, en el ejercicio de lo que estimaba facultades propias, la Diputación Foral de Navarra implantó en su territorio el Impuesto General sobre la Renta. El Gobierno pide explicaciones a la Provincia por Orden Ministerial de 10 de enero de 1936, y concluye que la Diputación Foral carece de tales facultades. Esta conclusión se dicta en otra Orden Ministerial que lleva por fecha el 17 de julio de 1936 y que fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra el día 20 de julio, un día después del «Alzamiento» en la provincia. Los conflictos entre ambas administraciones continúan tras la guerra y se ponen de manifiesto cuando el Estado olvida o conculca las competencias forales, como sucedió con el Impuesto sobre la gasolina o del Impuesto sobre beneficios extraordinarios. En el nuevo y largo espacio de la dictadura, Navarra conocerá dos Convenios Económicos: el de 1941, tras la reforma fiscal de Larraz, y el de 1969 también como consecuencia de las reformas tributarias en régimen común. El Concierto con Álava se acomodó a los cambios de la normativa tributaria estatal (Concierto de 1942) y se renovó por el vencimiento del plazo de veinticinco años de vigencia del acuerdo de 1926 (años 1952 y 1976).

II. LA REFORMA TRIBUTARIA DE LARRAZ Y EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1941

Terminada la guerra civil, los problemas económicos y la apremiante necesidad de recursos obligaron al régimen de Franco a implantar nuevas figuras impositivas. Algunas de ellas *sui generis* como el impuesto de plato único; el subsidio al combatiente; las multas a desafectos; el auxilio de invierno; el impuesto sobre beneficios extraordinarios; los descuentos en el sueldo de los funcionarios según cuantía; las incautaciones mineras, de vehículos y medios de comunicación, de bienes y efectos de los partidos y sindicatos; la suscripción nacional o la entrega de oro. Pero todo fue insuficiente. Era necesaria una reforma tributaria que llegaría con la Ley 16 de diciembre de 1940 y que fue conocida como *Reforma tributaria de Larraz*. La ley perseguía un triple objetivo: el mejor conocimiento de las bases tributarias, la elevación de los tipos de gravamen, y la sistematización de la imposición sobre el gasto mediante la refundición de los tributos indirectos hasta entonces dispersos en la Contribución de Usos y Consumos. Fue una reforma general que alcanzó a todos los tributos del Estado excepto al canon de superficie de minas y la renta de aduanas. Fracásó. Se esperaba de ella un alza notable de la recaudación fiscal pero en la práctica el aumento de los ingresos públicos fue mucho menor debido al correlativo incremento del fraude fiscal y al incumplimiento generalizado que, en parte, fue alentado por el propio Estado por conceder abundantes moratorias que contribuían a su generalización, a la falta de administración tributaria suficiente y al efecto de las muchas deducciones, desgravaciones y amnistías. Ante las dificultades para poner en práctica la reforma y sus discrepancias con la política económica de la dictadura, Larraz opta por dimitir en 1941 alegando motivos de salud.

El artículo 146 de la Ley de Reforma Tributaria preveía la adopción de medidas convenientes para aplicarla en las provincias de Álava y Navarra. Será Navarra la que marque el camino en este periodo. En mayo de 1941 se constituye la Diputación elegida por el Consejo Foral e integrada por destacados franquistas. Ocupó la Vicepresidencia Domínguez Arévalo, conde de Rodezno². Tras breve negociación, el nuevo Convenio se publica como Ley de 8 de noviembre de 1941 *por la que se fija el nuevo cupo contributivo de Navarra, dentro de su especial régimen jurídico-económico*. Se trata de una Ley de Prerrogativas del Jefe del Estado. Un hecho significativo porque en 1941 no se habían creado las Cortes (no lo harán hasta 1942 mediante la Ley Fundamental de 2 de julio) y en ese momento el propio Franco ostentaba el poder legislativo pleno. Años más

² ALLI ARANGUREN, J. C., *Los convenios, op. cit.*, p. 319

tarde, el Convenio de 1969 se publicará como Decreto-Ley como consecuencia de la reforma introducida por la última ley Fundamental, la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

La Diputación Foral de Navarra editó un folleto con el contenido del nuevo Convenio y dulcificó el prólogo del Decreto, que se limita a hablar de peculiaridades tradicionales y de la elevada y patriótica concordancia con los comisionados de la Diputación, convirtiéndolo en un canto a las bondades del Convenio, insistiendo en su carácter pactado e inalterable de manera unilateral, suavizando el impacto presupuestario y evitando las satisfactorias alusiones del Gobierno en cuanto a las ineludibles exigencias aplicadas a Navarra. La lectura de ambos textos desvela la diferente visión del Convenio que cada una de las partes implicadas quiere mostrar³.

El análisis del Convenio de 1941 requiere volver la vista al de 1927, R. D. de 15 de agosto, verdadero origen del modelo de financiación aplicado durante el periodo que estudiamos y fuente de sus principales innovaciones, que va a continuar vigente en lo no alterado por el de 1941. Téngase en cuenta que el Convenio Económico de 1927 fue copia casi literal del Concierto Económico de 1925 desarrollado luego por su reglamento de 1926 que *construye por primera vez la arquitectura de la armonización sobre una lógica económica y jurídica más que aceptable para su tiempo*⁴. Una de las modificaciones más significativas del Convenio de 1941 respecto del texto de 1927 fue la considerable elevación del cupo de 6 a 21 millones de pesetas que se mantiene como único y permanente. Se trató de un incremento de quince millones tras catorce años de quietud (para la liquidación del cupo de 1941 solo exige a Navarra la mitad de este incremento, 7,5 millones, que sumada a los seis ya fijados daba un resultado de 13,5 millones). Y otra destacada novedad fue la urgente introducción del nuevo Impuesto de Usos y Consumos que requería nuevas normas de armonización y ajustes financieros:

«La reforma tributaria de Larraz había logrado imponer la revisión de las relaciones jurídico-fiscales entre Navarra y el Estado. Con la firma del Convenio de 1941 se ajustaba de forma casi inmediata la política fiscal Navarra al marco legislativo de las provincias de régimen común. La obra de Larraz sentaba así un hecho sin precedentes, teniendo en cuenta que ni la reforma de Mon y Santillán en 1845 ni la de Villaverde en 1900 habían logrado ser introducidas

³ Los textos pueden verse en ESARTE, P., *Navarra frente al Estado, op. cit.*, pp. 216-219.

⁴ GARDE, Javier, Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido. En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990, p. 73.

de forma directa en Navarra, pues la Diputación consideró en su momento que atentaban frontalmente contra el régimen privativo, amparado por la Ley de modificación de fueros de 1841»⁵.

Desde la perspectiva financiera, en 1940 el cupo de seis millones supuso el 20 por 100 de los ingresos presupuestados de la Diputación Foral (30.222.333 pesetas). En 1942, primer año completo de vigencia del nuevo Convenio, el cupo de veintiún millones se llevaba nada menos que el 38 por 100 de los ingresos previstos (55.995.838 pesetas). La aportación de 1941 llegó a suponer el 42 por 100 de los ingresos presupuestados (13,5 millones sobre 32.364.525 pesetas). Aunque en un escenario de continua depreciación monetaria la invariabilidad de la cifra convenida juega a favor del territorio foral, el impacto financiero del nuevo acuerdo en las cuentas de la provincia fue muy significativo.

Las normas de armonización tributaria del Convenio de 1941 mantienen el territorio como punto de conexión en la Contribución Territorial y el del lugar donde se realiza la actividad para la Contribución Industrial (excepto el canon superficie minas que se reserva el Estado) y la Tarifa 1ª de la Contribución sobre las Utilidades de la riqueza mobiliaria⁶ (excepto el caso de los funcionarios cuya tributación sigue a la Administración de la que dependen). También se mantienen los criterios armonizadores para las Tarifas 2ª y 3ª en similares términos a los fijados en el Convenio de 1927. Así, en el caso de intereses de préstamos hipotecarios el impuesto corresponde a Navarra cuando los bienes hipotecados se hallan en Navarra (con posible prorrateo en el caso de bienes sitos en ambos territorios) y si son de préstamos simples o de cuentas rige la vecindad civil del acreedor. En el arrendamiento minas, cuando radican en Navarra; en las rentas vitalicias y la propiedad intelectual de nuevo hay que atenerse a la vecindad foral del beneficiario; y en los intereses empréstitos se hace depender de la naturaleza del emisor (por ejemplo, los devengados por empréstitos emitidos por la Diputación o los Ayuntamientos navarros tributarán a Navarra).

Para el beneficio de las sociedades, el Convenio prevé un régimen que se aproxima al diseñado en la Contribución por Utilidades. Es un impuesto que presenta elementos personales (el domicilio, el capital de propiedad navarra) y elementos territoriales (el lugar de obtención de los beneficios) por lo que la coexistencia de dos administraciones competentes exige establecer criterios correctores de carácter territorial para las empresas que operan en ambos territorios.

⁵ MIRANDA, F., ILUNDAIN, E. y BALDUZ, J., *Fiscalidad y Foralidad*, op. cit.

⁶ Reforma Fernández Villaverde (1900) tres tarifas (trabajo personal, capital mobiliario y beneficio de Sociedades).

El criterio fijado para la tributación exclusiva a Navarra por las tarifas segunda (rendimientos del capital) y tercera (beneficios empresariales) de Utilidades exigía que la mayoría del capital social desembolsado perteneciera a persona de condición Navarra; que la mayoría de los negocios de la empresa se realizaran dentro de Navarra y que estuvieran en territorio navarro la mayoría de las inmovilizaciones de la Sociedad. El requisito de la titularidad del capital exigía que las acciones o participaciones fuesen nominativas, un factor restrictivo para la inversión empresarial, que fue pronta y largamente burlado mediante testafierros. Para las sociedades domiciliadas en Navarra después del 1 de enero de 1927 cuyo capital fuera propiedad de personas de condición civil Navarra en más del sesenta y cinco por ciento bastaba que realizaran en Navarra el veinte por cien de los negocios o que tuvieran en este territorio el treinta por ciento del inmovilizado.

Además Navarra aplicaría el criterio de cifra relativa de negocios previsto en el Concierto para el resto de entidades, es decir aquellas que no cumplieran los requisitos de tributación por domicilio pero realizasen operaciones en territorio común y navarro. Para la liquidación del impuesto las sociedades domiciliadas en Navarra debían presentar la documentación a la Diputación y esta la remitía a la Delegación de Hacienda que fijaba la cifra relativa. Ante la eventual discrepancia, decidía la Dirección General competente. Respecto de las sociedades que la Diputación estimaba exclusivas debía remitir una relación con detalle de las liquidaciones practicadas. Como es obvio, la Inspección del Estado era competente para investigar a las empresas del territorio foral.

El Impuesto sobre Derechos Reales y sobre Transmisión de Bienes, que grava las transmisiones de toda clase de bienes y derechos a título oneroso y lucrativo y la constitución, modificación o extinción de los derechos reales sobre la propiedad inmueble, préstamos, fianzas, arrendamientos, concesiones, etc., era un impuesto concertado en los territorios forales y reconocido a Navarra en el Convenio de 1927 aunque todavía no lo había implantado. El Real Decreto de 28 de febrero de 1927, aprobatorio del Texto refundido del Impuesto, y luego su Reglamento de 26 de marzo respetaban a efectos de su aplicación el régimen especial tributario de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. Convenio y Concierto establecían las mismas reglas armonizadoras básicas. El Convenio 1927 había armonizado por primera vez los impuestos sobre las adquisiciones patrimoniales a título lucrativo.

En derecho comparado las transmisiones «mortis causa» deben regirse por el estatuto personal del causante de la sucesión (ley personal del fallecido o *de cuius*); las transmisiones «inter vivos» de bienes inmuebles deben regirse por la ley del lugar donde radican, *lex rei sitae*; y las de bienes muebles deben

regirse por la ley personal del adquirente⁷. Sin embargo, el Convenio sigue la condición de territorialidad de los inmuebles (ley de estatuto real o *lex rei sitae*) y la ley personal del causante en las herencias o del adquirente en los contratos de bienes muebles a los que exige, para su exacción por la respectiva Hacienda foral, tener derecho al correspondiente régimen foral. Por consiguiente, en la transmisión *mortis causa* había que distinguir por tipo de bienes. En toda esta materia el Convenio 1941 copia literalmente el de 1927. No modifica nada.

Por la Contribución sobre la Renta tributan a Navarra las personas naturales que tengan derecho al régimen foral navarro (según lo previsto en el artículo 15 del Código Civil) y que acrediten una residencia en el territorio de seis meses sin interrupción (o de ocho meses en otro caso). Si se pierde la condición civil tributará al Estado y si la gana tributará a Navarra pero aplicando la normativa estatal durante diez años. Se establecía la obligación de informar a la Diputación Foral y a la Delegación de Hacienda (estadística) y de colaborar con el Registro de Rentas y patrimonios. Las discrepancias acerca del domicilio efectivo (residencia) o de la condición civil las conocía la Dirección General de Contribución sobre la Renta que debía resolver y contra cuya decisión le cabía recurrir a la Diputación ante la Junta Arbitral. También el Impuesto sobre el timbre se armoniza de manera similar a la del Convenio/Concierto de Calvo Sotelo⁸.

La novedad, como se ha adelantado, está en la armonización de la nueva Contribución sobre Usos y Consumos cuya implantación en Navarra vendría obligada a acordar la Diputación Foral. Afecta a los impuestos del artículo 72 menos los de uso de teléfono, más los que gravan el alcohol, el azúcar, la achicoria y el carburo de calcio y el denominado «subsidio».

La nueva Contribución introduce un cambio en el plano financiero de gran interés en el futuro. Las reglas de armonización determinan la Hacienda competente que cobra el impuesto devengado según un criterio de producción territorial y no de consumo. Este «desnivel entre producción y consumo» obliga

⁷ VIGURIA, Francisco, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990, pp. 94-102.

⁸ El Convenio/Concierto de Calvo Sotelo mantuvo el régimen de exención del Impuesto a los documentos que se otorgan en los territorios forales y que surtan efecto dentro de sus respectivos territorios siempre que estuviera directamente interesada en los mismos cualquier persona o entidad que tuviere su vecindad o domicilio en la provincia. El Convenio añade de manera específica criterios de armonización que no contempla el Concierto referentes a cuentas de crédito, artículos envasados, emisión de títulos, acciones y otros valores y establece que serán aplicables al Impuesto del Timbre las reglas armonizadoras previstas para la Contribución de Utilidades. Gravaría los documentos públicos y privados por los que se transmitieran bienes, se reconocieran o extinguieran Derechos Reales, documentos del comercio (libros, facturas, letras, pagarés, recibos, títulos, pólizas, seguros, etc.) y actos en que interviniera alguna autoridad administrativa, judicial o eclesiástica.

a efectuar un ajuste financiero en las recaudaciones. Un arreglo cuyo cómputo se irá afinando en el futuro Convenio de 1969 y más en particular con el Acuerdo de 1985 previo a la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido e incorporado al Concierto de 1981 y luego al Convenio de 1990. En aquél momento, lejos de complejas fórmulas, el Convenio se limitó a garantizar a la Diputación una recaudación de 9,5 millones de pesetas por esta Contribución. Y estableció que si recaudaba más debía ingresar la diferencia en el Tesoro mientras que si recaudaba menos el Tesoro le abonaría la diferencia pero con un máximo de 3,5 millones. Para evitar la congelación de la cifra convenida, preveía una revisión quinquenal del importe basada en el coeficiente obtenido de dividir el promedio de recaudación nacional de los cinco últimos años por la población de hecho en España. Este coeficiente se aplicaría a la población de Navarra según el último censo disponible. El desarrollo de la actividad económica, el aumento del consumo y la depreciación monetaria motivaron un incremento de la recaudación imprevisto por los negociadores que influyó negativamente en los ingresos de la provincia. Un efecto de sentido contrario al inducido por la congelación del cupo de veintiún millones.

CUADRO 1

	Recaudación Usos y Consumos	Cupo para Navarra por Usos y consumos	Exceso para el Tesoro
1941	6.307.012	6.307.012	-
1942	9.410.486	9.500.000	89.514
1943	13.945.516	9.500.000	4.445.516
1944	18.395.884	9.500.000	8.895.884
1945	17.882.489	9.500.000	8.382.489
1946	16.881.774	9.500.000	7.381.774
1947	21.414.377	13.256.350	8.158.027
1948	23.829.236	13.256.350	10.572.886
1949	30.491.929	13.256.350	17.235.579
1950	31.817.623	13.256.350	18.561.273
1951	38.156.411	13.256.350	24.900.061
1952	44.757.057	23.464.163	21.292.894
1953	42.725.439	23.464.163	19.261.276
1954	52.338.627	23.464.163	28.874.464
1955	61.042.353	23.464.163	37.578.190
1956	68.383.040	23.464.163	44.918.877

Fuente: MIRANDA, Francisco, ILUNDAIN, Eliane y BALDUZ, Jesús: *Fiscalidad y Foralidad en Navarra (1941-1990)*.

La Contribución sobre Usos y Consumos por otros conceptos contempla primero el Impuesto sobre Transportes terrestres y fluviales que se armoniza en función del territorio recorrido en la provincia; segundo, el Producto bruto explotaciones mineras cuya exacción sigue al lugar de la mina; tercero, la Patente nacional de Circulación de Automóviles que corresponde a la Diputación por los vehículos empadronados en Navarra pertenecientes a personas condición civil Navarra que valida para circular por territorio común cuando la patente satisfecha en Navarra no fuera inferior a la establecida en régimen común pues de lo contrario debían pagar la diferencia al entrar este territorio; cuarto, el Impuesto sobre el consumo de Gas y Electricidad corresponde a Navarra cuando se realice en la provincia; quinto, los Monopolios tributan al Estado (Gasolina, gasoil) pero Navarra tiene derecho a un canon (que el Estado nunca pagó). Navarra retiene la competencia para la exacción del impuesto sobre la venta del tabaco y también sobre el uso y consumo de teléfono *teniendo en cuenta el esfuerzo hecho por la Diputación para la expansión de la Compañía Telefónica en la provincia*⁹.

La parte armonizadora termina con la disposición décima que reconoce a favor de la Diputación varios impuestos menores: Aprovechamientos forestales, Pesas y medidas y Cédulas personales.

Mayor interés tiene la redacción de las llamadas Disposiciones Generales en particular la primera de ellas por la que se reconoce a Navarra amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime procedente, siempre que no se oponga a los pactos internacionales, o la presente Ley ni a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado.

La Junta Arbitral, que había surgido en el Convenio/Concierto de Calvo Sotelo circunscrita a los desacuerdos respecto a *Utilidades*, se extiende ahora a todos los conflictos derivados de la interpretación aplicación del Convenio reforzando, en teoría, la posición de la Administración tributaria foral. La Junta iba a estar integrada por tres miembros: un Magistrado del Tribunal Supremo elegido por el Gobierno como presidente más un representante de Ministerio y otro de la Diputación Foral. Lo que parecía un avance propio de un instrumento que se presume bilateral nunca tuvo efecto. Ni siquiera se constituyó. Tuvo que esperar hasta el siglo XXI.

III. ADAPTACIÓN DEL CONCIERTO CON ÁLAVA (1942)

Decíamos que la Ley de Reforma Tributaria de 1940 preveía la adopción de medidas convenientes para aplicarla en las provincias de Álava y Navarra.

⁹ MIRANDA, F., ILUNDAIN, E. y BALDUZ, J., *Fiscalidad y Foralidad*, op. cit., p. 257.

Como se ha visto, la Ley de 8 de noviembre de 1941 fijó el nuevo cupo contributivo de Navarra y adaptó la armonización tributaria al nuevo escenario normativo. Faltaba hacerlo con la provincia de Álava que el 23 de mayo había nombrado una Comisión especial para la práctica de las negociaciones. Desbrozado el camino por los navarros y en apenas unos meses se incorporaron al Concierto con Álava las reformas fiscales implantadas por las leyes de 16 de diciembre de 1940 y de 17 de octubre de 1941 mediante el Decreto de 9 de mayo de 1942. Sin alterar la tradicional mecánica financiera trabada sobre cupos por impuestos, se adiciona al Concierto de 1925 la gestión del Impuesto de consumos de lujo, la Contribución sobre usos y consumos y la Contribución excepcional sobre beneficios extraordinarios. Además, se transfería a la Diputación alavesa la exacción del Impuesto sobre la Renta que debía regularse con la misma norma que en territorio común. Por último, se le requiere a la Diputación alavesa una aportación extraordinaria de 700.000 pesetas que «acepta de buen grado». Lo explicaba así el propio Decreto de 9 de mayo de 1942 que refiere como básicos el Concierto de Calvo Sotelo y el Decreto-ley de 1937:

«Imposible concertar cupos fijos por los impuestos creados posteriormente a la vigencia del concierto actual, por la naturaleza de los mismos y por su novedad, se encomienda a la Diputación alavesa la gestión de los tributos que en la parte dispositiva se especifica, sin merma de los intereses legítimos del Estado, manteniendo así, en su esencia, lo dispuesto en el artículo cuarenta y seis del Reglamento de 24 de diciembre de 1926 y el artículo cuarto del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937. (...) La Diputación alavesa acepta de buen grado una aportación extraordinaria de setecientos mil pesetas anuales, aumentando así sus cupos concertados».

Además de esta aportación extraordinaria, el decreto incorporó al Concierto de 1925 los recargos, ampliaciones y modificaciones que la Ley de Reforma Tributaria de 1940 establecía respecto a las contribuciones territorial, industrial y de utilidades de la riqueza mobiliaria y a los impuestos de derechos reales y transmisión de bienes de timbre, de transportes terrestres y fluviales, de consumo, electricidad y carburo de calcio, patente de circulación de automóviles, y sobre el producto bruto de las mismas.

Expresamente reconoce a la Diputación de Álava la competencia para la exacción del Impuesto sobre consumos de lujo (antiguo subsidio), Contribución sobre usos y consumos (Ley Reforma Tributaria), Contribución sobre la renta y Contribución excepcional sobre beneficios extraordinarios. Para el primero, el decreto distingue entre epígrafes residuales del Concierto de 1925 para los que concierta un monto de un millón quinientas mil pesetas y concede libertad de normas y tarifas y los nuevos establecidos por la reforma que la Diputación exigirá con arreglo a la normativa de régimen común. El mismo criterio se aplica a los nuevos impuestos indirectos creados por la reforma de Larraz.

La Contribución sobre la Renta sería exigida por la Diputación de Álava a todas las personas naturales que, conforme al artículo catorce del Código Civil, ostenten la vecindad alavesa, pero carecía de competencia normativa y debía «aplicar las normas fijadas por el Estado, así como los tipos y escala de imposición vigente en cada momento en territorio de régimen común».

El cupo a pagar por Álava conjuntamente por el Impuesto sobre los consumos de lujo y por la Contribución sobre la renta quedó fijado en 2.500.000 pesetas y llevaba prevista una cláusula de ajuste financiero, similar a la introducida en el Convenio unos meses antes, de modo que si la recaudación obtenida por los mismos sobrepasase de dicha cantidad, el 95 por 100 del exceso sería para la Hacienda del Estado y, en caso contrario, la diferencia sería abonada a la Diputación (debemos entender que por el Estado). En todo caso la Diputación percibía 100.000 pesetas en concepto de gastos de administración y cobranza. Obsérvese que la Hacienda foral actúa como mera oficina de gestión con un precio por su servicio más un modesto incentivo.

La contribución excepcional sobre beneficios extraordinarios, que había sido establecida por la reforma de Larraz, se concertó con Álava atribuyendo la competencia a su Diputación en cuanto a las Sociedades domiciliadas y a los particulares avencindados en la provincia cualquiera que hubiese sido el territorio donde se obtuvieran los beneficios sujetos. Las normas aplicables debían ser las mismas que en régimen común y las tarifas no podían ser inferiores. Y el cupo a ingresar en la Hacienda Pública por la Diputación, el 90 por 100 de lo recaudado. El Estado se reservaba el poder de realizar a los contribuyentes las inspecciones que juzgase oportunas y las discrepancias entre ambas administraciones sobre la aplicación de las normas se sometían a la Dirección General del Ramo contra cuyas resoluciones podía la Diputación recurrir ante el Ministro de Hacienda pues ni siquiera prevé una instancia imparcial como la Junta Arbitral del Convenio. Todo este diseño del Concierto Económico perfila un modelo descentralizado de gestión tributaria con escasa autonomía y tutelado por el Estado.

La Diputación alavesa, en su sesión de 29 de mayo de 1942, aprobó la memoria redactada por la Comisión especial de la Diputación de Álava para la negociación del Concierto. Tras el acuerdo, continúa la producción normativa del Estado en materia tributaria y afecta a sus contenidos. En diciembre el Estado creó un impuesto sobre la radio-audición que quiso aplicar en Álava. El 29 de enero de 1944 tuvo que dejar en suspenso su aplicación hasta que finalizaran las gestiones iniciadas para su incorporación al Concierto¹⁰. Una comisión ministe-

¹⁰ ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1977, p. 336.

rial mantiene diversas reuniones con representantes de la Diputación Foral que concluyen con la publicación del Decreto de 29 de febrero de 1944 que incorpora al Concierto las reformas introducidas en la legislación fiscal por las Leyes de 31 de diciembre de 1942 (reformas en la Contribución de Usos y Consumos) y de 30 de diciembre de 1943 (Impuesto sobre la radio-audición) que ya habían previsto la peculiaridad del régimen de concierto. Este decreto adiciona al Concierto el impuesto sobre los vinos, chacolís y sidras; los aumentos y modificaciones en los impuestos sobre consumo de gas, electricidad y carburo de calcio, sobre consumo interior de la cerveza y de transportes terrestres y fluviales; las reformas en la Contribución de Usos y Consumos en cuanto a conservas alimenticias, sal, pimentón, hilados, calzado, tabaco, muebles y compensación de precios de cereales adquiridos en el extranjero. Eleva la cifra concertada por el Impuesto de Consumos de Lujo a 1.580.000 pesetas anuales. Y para el impuesto sobre radio-audición fija un cupo de 100.000 pesetas.

La norma 34 de la O. M. de 6 de marzo de 1945, dictada para dar cumplimiento a la Ley de 30 de diciembre de 1944, de unificación del gravamen del Impuesto de Transportes por vías terrestres y fluviales, dispone «Régimen especial de Álava y Navarra. En estas provincias continuará en vigor la legislación por que venía rigiéndose en 31 de diciembre de 1944, pudiendo no obstante, adoptar el régimen que se establece en la presente Orden si lo estiman pertinente. Ley de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 dice en sus disposiciones finales que respeta los regímenes especiales de Álava y Navarra. Y el 15 de junio de 1946 conciertan el impuesto sobre las minutas en hoteles y restaurantes, consumiciones en cafés, bares y establecimientos similares establecido por Decreto de 15 de abril de 1945. La Orden Ministerial de 13 de julio de 1946 en relación con la Ley de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 mantiene para Álava la obligación del pago de los cupos fijados por los suprimidos Impuestos de Casinos y Círculos de recreo y carruajes de Lujo, así como de Consumos. Suprime el cupo del Impuesto de Pagos provinciales y municipales y el señalado para determinados epígrafes del Impuesto de Consumos de Lujo. Reduce la aportación extraordinaria establecida en 1942 en la cantidad que Álava recibía por compensación del Impuesto sobre gasolina ahora suprimido.

El Reglamento del impuesto sobre transportes por vías terrestres y fluviales (Decreto de 26 de julio de 1946) prevé un criterio armonizador para Álava proporcional a la parte del recorrido en uno u otro territorio. Como curiosidad, la norma exceptúa el Condado de Treviño de modo que no lo considera territorio común cuando el transporte lo cruce sin extender el recorrido a otro territorio no concertado.

La O. M. de 28 de febrero de 1949 habilita a la Abogacía del Estado de Álava para liquidar las escrituras y documentos cuya cuantía exceda de 50.000

pesetas para los casos en que carezca de vecindad foral el adquirente en contratos de bienes inmuebles, el causante en herencia con bienes relictos inmuebles sitos en la provincia o cuando Sociedades constituidas fuera de la provincia de Álava en operaciones sobre bienes radicados en este territorio.

IV. EL CONCIERTO ECONÓMICO CON ÁLAVA DE 1952

Ante la inminente conclusión del plazo de veinticinco años de vigencia del Concierto con Álava (determinado de manera automática para el 31 de diciembre de 1951 por el Reglamento de 1926), se constituye en el Ministerio de Hacienda una Comisión Mixta encargada de estudiar las bases del nuevo acuerdo (Decreto de 28 de setiembre de 1951). El decreto determina la composición de la Comisión¹¹ y señala que, una vez concertados los impuestos, contribuciones o conceptos, los cupos se acomodarán en cada caso a lo que proporcionalmente resulte para las demás provincias de régimen común, según las bases, tipos y recargos en vigor, computándose en aquéllos, no sólo el premio de cobranza o recaudación cuando proceda, sino el costo de los servicios puramente estatales que a virtud del Concierto queden a cargo de la Diputación. Añade que el Concierto debe apoyarse en el principio de territorialidad y que el Estado se reserva las facultades inspectoras para corregir cualquier aplicación contraria a dicho principio. Quiere que las bases determinen un mecanismo de revisión automático para que las cifras se acomoden al desarrollo de cada figura tributaria y prevé la forma de proceder con los cupos en caso de que se supriman impuestos o se modifiquen.

Con todo ello, el Concierto Económico conocerá su quinta renovación en virtud del Decreto de 29 de febrero, firmado por Francisco Franco, una vez cumplido el plazo de veinticinco años señalado por el de 1926. A diferencia del Convenio Económico que nunca tuvo caducidad expresa, el Concierto renueva el plazo de vigencia por otros veinticinco años, en esta ocasión desde el 1 de abril de 1952 hasta el 31 de diciembre de 1976. Y al igual que en el acuerdo de 1925 establece un mecanismo de revisión automática quinquenal para que ni los cupos ni los gastos compensables quedaran congelados. Esta revisión se haría en igual proporción que la variación de los presupuestos de ingresos del Estado del año de referencia¹². Desde 1967 se haría una revisión anual. Se facilitó el

¹¹ La Comisión estaba presidida por el Subsecretario del Departamento e integrada por los Directores generales de lo Contencioso del Estado, Propiedades y Contribución Territorial, Contribuciones y Régimen de Empresas y Contribución de Usos y Consumos, Presidente de la Diputación de Álava, tres Diputados de dicha Corporación y un Secretario, sin voto, designado por el Ministro de Hacienda.

¹² Artículo tercero del decreto de 29 de febrero de 1952 «Cada cinco años se revisarán automáticamente los cupos parciales señalados en el artículo anterior, en exacta proporción con el aumento o

tránsito al nuevo sistema fijando un periodo de diez años para llegar a la cifra señalada como importe líquido del cupo.

El nuevo texto, tras proceder a una discriminación de las figuras del sistema tributario, separa los impuestos en dos categorías: los concertados por encabezamiento y los que se ceden en forma de gestión administrativa. Serán impuestos concertados: Contribución Territorial, Contribución Industrial, de Comercio y Profesiones, Contribución sobre Utilidades (las tres tarifas), Impuestos de Derechos Reales y sobre Transmisiones de Bienes, Timbre del Estado, Impuesto sobre Gas, Electricidad y Carburo de Calcio, Impuesto sobre la Cerveza y Bebidas Refrescantes, Impuesto de Transportes, Patentes A y D de Automóviles e Impuesto sobre la Radioaudición. Y le será encomendada la gestión de la Contribución general sobre la Renta, del Impuesto sobre Emisión y de la mayor parte de los conceptos de la Contribución de Usos y Consumos¹³. Por último, la Hacienda estatal se reserva la gestión directa del resto de tributos que no son objeto del Concierto en cualquiera de las dos modalidades anteriores.

Para los conceptos encabezados, el Concierto reconoce a la Diputación de Álava amplias facultades para establecer el sistema tributario que estime procedente, con las limitaciones que le impone el propio Decreto y con la de no adoptar disposición alguna «que se halle en contradicción con los pactos internacionales que celebre España con las naciones extranjeras, ni se refiera a las contribuciones, rentas o impuestos, cuya administración se reserva el Estado». El Concierto con Álava se sitúa a distancia del rango autónomo que consiente el Convenio a la Hacienda Navarra de modo que el Concierto confina la actividad de la Hacienda alavesa a una gestión descentralizada del sistema tributario español. Fuerza a aplicar la normativa estatal en varios impuestos e impone la competencia inspectora del Estado sobre los contribuyentes del territorio foral.

disminución que las cantidades presupuestadas por el Estado, para el ejercicio en que la revisión deba efectuarse, representen en relación con las presupuestadas para el año mil novecientos cincuenta y dos. Análogamente, los gastos compensables en cada revisión sufrirán también de manera automática el aumento o disminución que proceda, en proporción exacta con el incremento o disminución que las cantidades presupuestadas para cada uno de los servicios compensables experimenten en los Presupuestos Generales del Estado en el ejercicio en que la revisión deba efectuarse, en relación con lo cifrado para el año mil novecientos cincuenta y dos.

¹³ El Decreto cita los siguientes: Conservas alimenticias. Vinos de todas clases, sidras y chacolí, embotellados y con marca. Sal común. Fundición. Jabones ordinarios. Cementos naturales y artificiales. Papel, cartón y cartulina. Bandajes para vehículos. Hilados. Calzados. Muebles. Vidrio y cerámica. Artículos de piel y similares. Teléfonos. Consumo de lujo. Impuestos sobre el producto bruto de las minas; además de cualesquiera otros que se creen como aplicación de esta Contribución y no sean objeto de Concierto en cupo fijo.

También señala expresamente, en su artículo 2º, los cupos íntegros que debe satisfacer la Diputación Foral al Estado y los gastos compensables a favor de la primera; y para los segundos –en los que la hacienda foral es mera gestora- establece un régimen provisional hasta que «estabilizado su rendimiento» determine el Gobierno la manera de hacerlos efectivos «oyendo previamente a la misma Diputación». Los cupos parciales por las contribuciones y los impuestos concertados se fijaron en las siguientes cantidades.

CUADRO 2

Concierto Económico de 1952. Cupos Parciales		
		Pesetas
Contribución Territorial		5.948.775,00
Contribución Industrial, de Comercio y Profesiones		3.364.000,00
Contribución sobre Utilidades:		
Tarifa Primera	3.525.225,00	
Tarifa Segunda	1.522.294,00	
Tarifa Tercera	12.682.591,00	
Total Contribución Utilidades		17.730.110,00
Impuestos de Derechos Reales y sobre Transmisiones de Bienes		6.181.700,00
Timbre del Estado		3.090.850,00
Impuesto sobre Gas, Electricidad y Carburo de Calcio		972.000,00
Impuesto sobre la Cerveza y Bebidas Refrescantes		186.102,00
Impuesto de Transportes		680.000,00
Patentes A y D de Automóviles		336.000,00
Radioaudición		236.000,00
Total		38.725.537,00
A deducir: Compensaciones por los servicios de carácter general realizados por la Diputación en lugar del Estado durante el ejercicio de 1950		13.744.513,24
Cupo líquido anual		24.981.023,76

Fuente: Decreto de 29 de febrero de 1952 (art. 2º).

No obstante, *para facilitar el tránsito del sistema anterior*, la Disposición Transitoria Primera fijó para la provincia un calendario de exigibilidad gradual del cupo líquido en los siguientes términos:

Cupo líquido exigible	
Año	Pesetas
1952	15.000.000
1953	20.000.000
1954	21.000.000
1955	21.000.000
1956	22.000.000
1957	22.000.000
1958	23.000.000
1959	23.000.000
1960	24.000.000

En tanto que el de 1942 fue una adición al de Calvo Sotelo forzada por la reforma de Larraz, el Concierto de 1952 es el resultado de un estudio sistemático de cada figura concertada en cuanto a su capacidad recaudatoria y la cada vez más compleja tarea de deslindar los hechos imponderables desde una perspectiva territorial en una economía que supera con facilidad y mayor frecuencia las mugas interiores en el Estado. En buena parte sigue al Convenio de 1941 que, a su vez, reproduce los acuerdos de Convenio/Concierto de Calvo Sotelo. Conserva, como se ha dicho, la vieja técnica de cupos parciales por impuestos, limitativa y menos beneficiosa para el territorio foral que la holgada fórmula del cupo único e inamovible del Convenio con Navarra, además de la importante restricción en materia de resolución de las discrepancias interpretativas entre administraciones que se mantiene en sede del Ministerio sin incorporar, como lo hizo Navarra aunque sin efecto, la figura de la Junta Arbitral.

Apenas hay variación en las reglas de armonización tributaria que se siguen aplicando en algunos casos desde 1925 pasando, como se ha dicho, por el Convenio de 1941. Así hay equivalencia con lo dicho por el Convenio en cuanto a los puntos de conexión en la Contribución urbana, rústica y pecuaria y en la Contribución Industrial. Los rendimientos del Trabajo Personal (tarifa primera de la Contribución sobre Utilidades) fue figura concertada en su totalidad salvo el gravamen correspondiente a los funcionarios públicos que quedan sujetos a la Administración de su entidad pagadora. Añade el nuevo texto que «para las comisiones se atiende al domicilio de la casa representada que las abone. Igual criterio se seguirá para las particulares y dietas de los Consejeros». Los puntos de conexión previstos para los Rendimientos del capital inmobiliario (Tarifa segunda de la Contribución sobre Utilidades) seguían los criterios ya estableci-

dos en el Concierto y Convenio precedentes. Debía aplicarse la cifra relativa de negocios para la tributación proporcional al Tesoro nacional y a la Diputación por los dividendos de acciones y demás participaciones en los beneficios de las Empresas y por los intereses y primas de amortización de obligaciones, sean o no hipotecarias, satisfechos por Empresas que realicen negocios en uno y otro territorio. El resto de préstamos, si se trata de préstamos con hipoteca, tributan como se dijo al lugar donde radiquen los bienes objeto de la misma, con prorrateo de los intereses según el valor de los bienes afectados por la dicha hipoteca si radicasen en parte en territorio común y en parte en territorio concertado. Si hubiese especial asignación de garantía, será ésta la cifra que sirva de base al prorrateo. En todo caso, quedaban exentos de contribuir al Estado los intereses que correspondan a los bienes radicados en la provincia de Álava. En los préstamos simples y en los intereses de cuentas corrientes será preciso, para aplicar el régimen de concierto, que el acreedor obligado al pago del impuesto se halle domiciliado en la provincia de Álava. En los productos del arrendamiento de las minas se atiende al lugar de su demarcación. Los títulos correspondientes a empréstitos efectuados por la Diputación y Ayuntamientos de la provincia de Álava quedan en su totalidad comprendidos en el Concierto, y los que correspondan a empréstitos realizados por el Estado y demás Corporaciones del territorio común, totalmente excluidos del mismo. En las rentas vitalicias se atenderá a la vecindad del beneficiario.

Dentro del cupo señalado para la Contribución Industrial quedaban comprendidas sus cinco Tarifas y la Sección Primera de la Tarifa adicional referente a la Patente de Circulación de automóviles industriales. Se reconoce pleno efecto en ambos territorios a las cuotas y Patentes satisfechas por razón de la Contribución Industrial siempre que el industrial, comerciante o profesional que pase a operar de uno a otro territorio satisfaga la diferencia de cuotas o Patentes a que hubiere lugar en aquel que las tuviese más elevadas. En ningún caso las fábricas situadas en territorio alavés podrán tener almacenes exceptuados en territorio de régimen común y viceversa. Para acudir a concursos o subastas bastará acreditar la correspondiente condición de industrial. Cuando las obras, servicios o suministros se ejecuten, presten o realicen en territorio concertado, pagarán el tributo correspondiente a la Diputación, cualquiera que sea la naturaleza o condición del contratista o concesionario, y cuando se ejecuten, presten o realicen en territorio común, tributarán al Estado, cualquiera que sea también la naturaleza o condición del contratista o concesionario. Los viajeros y agentes de casas matriculadas en un territorio podrán ofrecer sus artículos al comercio establecido en el otro, pero no podrán ofrecer a los particulares, ni vender a éstos ni al comercio, sin pagar como tales vendedores con sujeción al régimen del territorio en que operen, excepción de lo estipulado para los vendedores ambulantes.

La Contribución sobre la Renta corresponde a la Diputación por las personas naturales que, conforme al artículo quince del Código Civil, ostenten la vecindad alavesa. Es cierto que no exige, como el Convenio, el requisito de la residencia de más de seis meses al año sin interrupción (o más de ocho en otro caso), pero en su gestión la Diputación alavesa estaba obligada a aplicar las normas fijadas por el Estado, los tipos impositivos vigentes en cada momento en territorio de régimen común y tolerar la competencia inspectora del Estado sobre los contribuyentes forales.

Dado su creciente peso recaudatorio y la permeabilidad territorial de sus hechos imposables en una actividad empresarial cada vez más extendida, preocupa al Concierto ajustar minuciosamente los puntos de conexión de la Tarifa tercera de la Contribución de Utilidades (la renta de las Sociedades) y afinar el cálculo de la imprescindible «cifra relativa» de negocios. Esta es la materia en que Convenio y Concierto mantienen las diferencias de criterio armonizador desde que los navarros, en cálculo interesado del momento, optaron en 1927 por atender a la titularidad del capital societario. Las aportaciones técnicas de esta quinta renovación del Concierto estarán presentes en los futuros textos de 1976 y 1981 para, finalmente, ser recogidas por el Convenio de 1990. Veámoslas sucintamente.

El principio básico de reparto territorial quiere que las Sociedades establecidas en la provincia de Álava y que operan exclusivamente en su territorio tributen íntegramente a la Diputación. Y que si operan también en territorio común, lo hagan a las dos administraciones en la proporción que corresponda a la cifra de negocios. De manera recíproca, también tributan en cifra relativa, las Sociedades establecidas en territorio común y que operan en Álava. El criterio, recuérdese, es diferente al preferido por los representantes navarros en las negociaciones del Convenio de 1927 y que mantendrán hasta la renovación de 1990.

Para saber cuándo una sociedad opera en uno u otro territorio son necesarias unas reglas que el Concierto¹⁴ concreta separando las de carácter fabril de las dedicadas al comercio o las ejecuciones de obra. Si la empresa, social o individual, es de carácter fabril se entiende de que opera en los dos territorios cuando tenga en ambos *oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, almacenes, tiendas u otros establecimientos, sucursales, agencias o representantes autorizados o no para contratar*. En consecuencia, se entenderá que una Empresa de fabricación no opera en uno o en otro territorio, aun cuando en él realice ventas, si éstas

¹⁴ Véase Decreto de 29 de febrero de 1952, art. sexto, tarifa tercera, reglas e) y f) y art. séptimo letras a) y b).

son en virtud de pedido directo a la fábrica por el propio cliente o consumidor. A efectos del cálculo de la cifra relativa, a estas empresas se les asignará, como mínimo, una cifra de negocios del sesenta y cinco por ciento a la fabricación, distribuyéndose en proporción del valor de las instalaciones o inmovilizaciones fabriles de cada territorio. El resto, treinta y cinco por ciento, se repartirá entre las ventas en proporción a las efectuadas en cada territorio. Las exportaciones al extranjero se imputarán al territorio donde radique la fábrica.

Si la empresa es comercial o dedicada a la ejecución de obras se entiende que opera en los dos territorios cuando tenga en ambos oficinas, instalaciones, almacenes, tiendas, establecimientos, sucursales, agencias o representaciones. O también cuando las ventas o suministros que realice y las obras que ejecute en el otro territorio exceden del treinta y cinco por ciento del total. La cifra relativa de negocios de estas sociedades comerciales o de ejecución de obras se fija en proporción a las ventas en cada territorio con un mínimo del treinta y cinco por ciento al territorio en que radique la administración o gerencia.

Las cifras relativas de negocios se debían fijar por acuerdo conjunto del Presidente de la Diputación de Álava y del Delegado de Hacienda. Era necesario instruir un expediente trimestral para cada Empresa con las comprobaciones oportunas. Ante la falta de acuerdo, correspondía resolver al Director General de Contribuciones y Régimen de Empresas y contra su resolución podía recurrir la Diputación ante el Ministro de Hacienda.

V. EL CONVENIO ECONÓMICO DE 1969

Avanzada la década de los cincuenta, quiso el Gobierno racionalizar la política fiscal reordenando los gastos y modificando los ingresos y lograr, desde Hacienda, una estabilización presupuestaria. Impulsada por el ministro Navarro Rubio, arbitró una reforma (Ley de Reforma Tributaria de 26 de diciembre de 1957) que, en la práctica, se limitó a cambiar la denominación de los impuestos vigentes y a efectuar ciertos retoques¹⁵. La Contribución industrial, de comercio y profesiones fue sustituida por el *Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales*. Las tres Tarifas de la Contribución de Utilidades fueron sustituidas por tres impuestos: el *Impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal*, el *Impuesto sobre las rentas del capital* y el *Impuesto sobre las rentas de Sociedades y demás entidades jurídicas*. En la imposición indirecta, la reforma fue nominal: se creó una figura denominada *Impuestos sobre el gasto*, que

¹⁵ ALBIÑANA, César, La nueva Ley de reforma tributaria de 1957, *Revista de Derecho Mercantil*, XXV 68 (abril-junio 1958), p. 375.

integraba todos los conceptos gravados por la anterior *Contribución de Usos y Consumos* y que se subdividía en tres: *Impuesto general sobre el gasto*, *Impuestos sobre el lujo* e *Impuestos de compensación*.

En cualquier caso, el nuevo cuadro tributario tropezaba con el frágil armazón del viejo Convenio de 1941 y del remozado Concierto de 1952. Con Navarra hubo un intento de actualización del Convenio que, aún contando con la aceptación de la Diputación y el Consejo Foral, no llegó a buen fin *porque no siguió el Ministerio en la línea iniciada para ello, quizá hubiera sido un escalón que aligerase la fuerte subida que después tuvo que remontar veintiocho años de caminos separados*¹⁶. El día 1 de agosto de 1958, a falta de acuerdo, la Diputación Foral se ve obligada a implantar en Navarra los nuevos tributos y las cosas quedan como están. No hay adaptación ni renovación y las consecuencias de la reforma se subsumen en los textos vigentes del Convenio/Concierto acordados. Ahora bien, el hecho de que las sucesivas reformas tributarias en régimen común, graves o leves, y la incesante producción normativa en la materia choque, con mayor o menor fricción administrativa pero sin derribarlo, con el modelo de Convenio/Concierto explica su paulatino fortalecimiento.

En 1963, la necesidad de sistematizar los principios y las disposiciones relativas a la aplicación de los tributos llevó al Gobierno a promover una Ley General Tributaria (LGT) que formula los primeros bajo la forma de reglas jurídicas comunes a todos los tributos y dota de garantías jurídicas a los procedimientos para su establecimiento y exacción. El efecto práctico de la LGT sobre la gestión tributaria en los territorios forales es indudable y hoy mismo deben adecuar la normativa tributaria a la LGT «en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades que puedan establecerse» tal como mandan el Convenio y el Concierto. La ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria proclama que la facultad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado y se ejercerá mediante Ley votada en Cortes (artículo 2º), sin embargo en su exposición de motivos reconocía que:

«Tanto el sistema tributario del Estado como los de las Corporaciones locales y los de las provincias con regímenes fiscales especiales no resultan en consecuencia, alterados en sus fundamentos, ya que la Ley no afecta a su estructura ni a sus respectivas facultades, sino que, al contrario, el establecimiento de un orden general, común para todos los tributos, proporcionará a las Entidades citadas una consolidación y fortalecimiento en su actual actividad fiscal, dentro de un cuadro igualmente general de garantías para el contribuyente».

¹⁶ TRONCOSO, Miguel, *Prólogo* a DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Régimen fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona: Editorial Gómez, 1972, p. 12.

Por su parte, la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma Tributaria, hacía un llamamiento expreso al Gobierno para que regulara las aportaciones al sostenimiento de las cargas generales de Navarra y Álava y para que, de acuerdo con las Diputaciones, «se adoptaran las medidas conducentes a asegurar la realización de los criterios distributivos, sociales y económicos, en que se inspire la política nacional».

A partir del 1 de julio de 1964 la Diputación de Navarra, sin haberlo convenido con el Estado y a pesar de anunciar que no es de aplicación en Navarra, se ve obligada a implantar el I.T.E. y suprimir el Impuesto sobre Usos y Consumos a la espera de una futura negociación del Convenio que tardaría un lustro en llegar. El I.T.E. era un tributo de carácter indirecto que gravaba las ventas, obras, servicios y demás contratos u operaciones típicas y habituales del tráfico de todas las empresas y de las explotaciones mercantiles, agrarias, forestales, ganaderas o mixtas, así como las importaciones. Este impuesto tenía carácter general y se aplicaba en cascada, es decir a lo largo de todas las operaciones de transformación y comercialización de bienes y prestaciones de servicios, exigiéndose en cada una de ellas.

En 1965 se iniciaban las negociaciones para el nuevo y necesario Convenio que se prolongarían hasta 1969. Al mismo tiempo, el Ayuntamiento de Tolosa emprendió una campaña en pro de la derogación del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 a la que se adhieren diversas instituciones encabezadas por la Diputación de Gipuzkoa y que continuará en los años sucesivos con frecuentes llamadas al gobierno pidiendo el restablecimiento del Concierto para las dos provincias «castigadas». Tres años más tarde, este movimiento lograría un primer efecto meramente paliativo con el Real Decreto Ley 6/68, de 6 de junio, que suprime los párrafos 2º a 5º del preámbulo del Decreto-Ley de abolición de los conciertos con Bizkaia y Gipuzkoa por considerarlos injuriosos sin modificar la parte dispositiva, es decir, sin restablecer el Concierto.

El Estado respeta las reglas en su producción normativa, así cuando por Decreto de 2 de marzo de 1967 refunde los Impuestos Especiales y los declara aplicables a todo el territorio reconoce que

«Art. 2º 6ª: En Álava y Navarra los Impuestos Especiales se aplicarán conforme a las disposiciones contenidas en los respectivos convenios económicos y en el artículo 229 de la Ley de 11 de julio de 1964 (LGT)».

Y al hablar de la aplicación territorial del denominado arbitrio o recargo provincial sobre Impuestos especiales, dice (artículo 56):

«El Arbitrio no se exigirá en las Isla Canarias, Ceuta y Melilla. En Álava y Navarra se adoptarán por el Gobierno, de acuerdo con las respectivas Diputaciones, las medidas conducentes a asegurar la realización de los criterios

distributivos, sociales y económicos en que se inspira la política nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 229 de la Ley de Reforma del Sistema Tributario».

Tras el largo periodo de cuatro años de estudios y tensas negociaciones en las que se escenificó el desacuerdo entre centralistas y foralistas, todos adictos al régimen de Franco¹⁷, se firmaba en Madrid el 19 de julio de 1969 el Acta del acuerdo y su instrumento anexo, el Convenio Económico, que fue publicado como Decreto Ley 16/1969, de 24 de julio (BOE nº 180 de 29 de julio de 1969).

No todo el periodo fue de la misma intensidad, hubo tres etapas en la negociación: la primera desde el 21 de abril a julio de 1965; la segunda, en octubre y noviembre de 1966; y la tercera desde octubre de 1968 al 19 de julio de 1969. *Siempre en un ambiente de incompreensión cuando no de intensa campaña en contra del régimen de Navarra.* A los negociadores navarros les sorprendía de sus interlocutores el absoluto desconocimiento del fuero, el exacerbado centralismo y la cerrazón a salirse del Convenio de 1941¹⁸. Proclamaba el preámbulo del Decreto Ley 16/1969:

«Las mismas causas que motivaron el texto de mil novecientos cuarenta y uno justifican hoy su renovación y puesta al día, y esa labor se ha llevado a cabo con la Diputación Foral, que ha respondido con su tradicional dignidad y patriotismo.

De una parte, la profunda y notoria alteración que han experimentado, en especial en estos últimos años, las circunstancias económicas del país, y de otra, las importantes modificaciones que introdujeron en nuestro sistema fiscal las Leyes de Reforma Tributaria (...) hacen ya inaplazable y acuciante la necesidad de sustituir lo convenido en mil novecientos cuarenta y uno por un nuevo texto en el que, a la vez que se adapte la normativa al indicado cambio de circunstancias, se tengan en cuenta las actuales exigencias de la actividad financiera del Estado con el consiguiente incremento del gasto público. Navarra actualiza su

¹⁷ «Casi cinco años duraron dichas negociaciones, cientos de sesiones de trabajo, miles de papeles, docenas de comisionados que vienen y otros que se van, un ministro al empezar y otro al terminar, puntos de partida, de vista y de llegada tan diferentes que frecuentemente son inconciliables. Enormes dificultades para llegar a un verdadero acuerdo. Periodos de gran trabajo y otros de gran reflexión. Pronósticos de que solo podrá llegarse a una transacción, con cesiones mutuas, vistos los anteproyectos de una y otra parte. El final, en sprint, no obstante, también con enorme sacrificio de Navarra, fue pasar de hablar dos idiomas diferentes durante años, sin entenderse, al Convenio actual» palabras de Miguel TRONCOSO en *Prólogo a DEL BURGO TAJADURA, J. I., Régimen fiscal, op. cit.*, p. 10.

¹⁸ «Te sentabas a negociar con una administración tecnocratizada que lo que quería era sacar dinero y que lo que no podía admitir es que Navarra fuese, según ellos, una especie de Liechtenstein» decía José Ángel Zubiaur, subdirector de la Hacienda Foral y miembro de la comisión técnica primero y luego de la comisión política en ELIZONDO, Antonio, *Recuerdos del Convenio de 1969. Entrevista con José Ángel Zubiaur.* En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990, p. 138.

aportación al sostenimiento de las cargas generales del Estado precisamente en los momentos en que toda la actividad estatal se pone en esforzada tensión para alcanzar los fines de nuestro desarrollo en todos los órdenes».

El Convenio Económico de 19 de julio, aprobado por este novedoso decreto-ley franquista, supera al modelo alavés de 1952, apuntala el régimen privativo foral, lo adapta a las importantes reformas tributarias habidas en 1957 y 1964 en el Estado y sienta las bases del moderno Concerto Económico y del posterior Convenio Económico. En lo formal, el Convenio de 1969 se suele caracterizar por el empleo del Decreto Ley con artículo único por el que *se aprueba el texto adjunto*. ¿Se trató de un subterfugio arbitrado por Franco para sortear a sus propias Cortes?¹⁹ La modalidad de ley de artículo único o lectura única, sin posibilidad de modificación parcial en el trámite parlamentario, marcará la pauta para los sucesivos acuerdos de Concerto y Convenio que serán por este medio robustecidos. Además, como señala Del Burgo, introduce una diferencia entre el Convenio propiamente dicho y la norma que lo formaliza²⁰. Otro señalado rasgo es su título preliminar que presenta las bases modernas de la autonomía tributaria de Navarra, a la que reconoce «amplias facultades para mantener y establecer en la Provincia el régimen tributario que estime procedente, siempre que no se opongá a los pactos internacionales, al presente Convenio o a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado».

La estructura del convenio de 1927 se había mostrado perfectamente capaz como instrumento de las políticas de promoción industrial y desarrollo económico de los años sesenta, todas ellas lógicamente a costa de una sustancial reducción de su potencial recaudatorio. Javier Garde denuncia que el Convenio de 1969 apenas aporta nada nuevo respecto al Convenio de 1927 porque no hizo sino:

«perfeccionar y matizar algunos conceptos que se mostraban demasiado abiertos a una interpretación interesada para cada una de las Administraciones y conseguir algunas modificaciones relacionadas fundamentalmente con la necesidad de adaptar el Convenio a la nueva situación económica del momento»²¹.

¹⁹ El propio preámbulo justificó así la decisión: «Si bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo doscientos veintinueve de la Ley cuarenta y uno, de once de junio de mil novecientos sesenta y cuatro, de Reforma Tributaria, pudiera considerarse el Gobierno autorizado para aprobar por Decreto el conjunto de normas que integran esta disposición; sin embargo, la trascendencia de las materias que aquí se regulan y la conveniencia de garantizar al máximo la plena eficacia de cuanto aquí se dispone aconsejan la elevación del rango de la norma que se promulga, máxime teniendo en cuenta los precedentes históricos».

²⁰ DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Régimen fiscal de Navarra*, op. cit.

²¹ GARDE, Javier, Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido. En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990, pp. 73-74.

Los criterios armonizadores afectaban a los Impuestos a cuenta de los Generales sobre la Renta, posteriormente derogados en su mayoría por la reforma de 1978. Recuérdense, por ejemplo, los impuestos sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, sobre las Rentas del Capital y sobre Actividades y Beneficios comerciales e industriales. Afectaban al propio Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, igualmente derogado desde 1 de enero de 1979, para cuya exacción por Navarra se exigía el doble requisito de la vecindad civil y la residencia efectiva.

También al Impuesto sobre la Renta de Sociedades y demás Entidades Jurídicas (derogado al entrar en vigor el Impuesto sobre Sociedades en 1979), que requería a las Sociedades domiciliadas en Navarra para tributar a la Diputación Foral que la mayoría del capital desembolsado perteneciese a personas de condición navarra y además que la mayoría de los negocios se realizasen dentro de Navarra o bien que estuvieran en este territorio la mayoría de las inmobilizaciones. Un requisito excesivamente restrictivo, ajeno a la personalidad del sujeto pasivo del tributo y contrario al interés de los negociadores navarros que, sin embargo, el capital foráneo siempre esquivó con facilidad mediante testaferrros. Se avanzó, no obstante, en el cómputo como capital navarro del 50% de las participaciones de capital extranjero con un límite del 25% del capital social de la entidad, mejoró la posición de Navarra en lo que se refiere a las ventas al extranjero al asignarse a territorio navarro el 50 % de las mismas y se aclaró un importante criterio conflictivo: la realización de negocios en Navarra interpretándose en función del destino final de las ventas con la cautela de reprimir la interposición de sociedades comercializadoras entre las sociedades fabriles en Navarra y los destinatarios finales de sus productos²².

Desde nuestra actual perspectiva, estos criterios condicionaban la autonomía foral, así el carácter personalista (el socio persona física) pudo tener sentido en las sociedades familiares de comienzos de siglo pero ya no en las marcadamente capitalistas; o la acusada asimetría en la distribución de competencias sobre Sociedades que operan en Navarra como la que tiene el domicilio en régimen común pero todo el inmovilizado en Navarra que tributaría al Estado, o la indeseada presión fiscal indirecta sobre las entidades en cifra relativa sometidas a la gestión e inspección de dos administraciones. Adelantemos que el Concierto de 1981 vino a resolver de manera inteligente e imaginativa estos problemas de

²² «Las ventas efectuadas por una Sociedad domiciliada en Navarra a persona, natural o jurídica, con domicilio en dicha provincia, se imputarán a territorio de régimen común cuando los productos objeto de dichas ventas no fuesen destinados por sus adquirentes a su uso o consumo en Navarra, salvo en el caso de que los productos objeto de las referidas ventas fueren sometidos, en territorio navarro, a un proceso de transformación que aumente ostensiblemente su valor».

armonización que luego copió el Convenio 1990, adaptando los criterios utilizados en la armonización del Impuesto sobre el Valor Añadido en 1985.

En el Impuesto General sobre las Sucesiones, al igual que en el Convenio de 1941, se pedía al causante tener derecho al régimen foral de acuerdo con el código civil, salvándose la tradicional exención foral de las herencias directas que tanto escozor ha levantado siempre en el Estado. Las herencias que deban tributar a las dos administraciones deben hacerlo con arreglo a la Tarifa progresiva del Estado. La existencia de un único inmueble fuera de Navarra obliga a tributar por toda la herencia según las tarifas estatales. Así que, como indica Viguria²³:

«Resulta que únicamente tributan a Navarra, con aplicación de la normativa fiscal propia de la Comunidad Foral, las sucesiones de los navarros de origen o las de los que hayan adquirido la vecindad civil Navarra por residencia superior a 10 años y cuya herencia esté constituida exclusivamente por bienes muebles o si existiendo bienes inmuebles éstos radiquen en Navarra exclusivamente».

En materia de donaciones tributan a Navarra, con normativa foral, las donaciones de bienes inmuebles sitos en Navarra y las de bienes muebles cuando el donatario tuviera la condición civil foral de navarro.

En los Impuestos Indirectos se armonizaba el Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, con prolija casuística en los puntos de conexión porque el Convenio de 1969 debe adaptarse a la normativa vigente en régimen común (el artículo 11 del Texto Refundido de 6 de abril de 1967 establece los criterios de armonización) y sigue principios admitidos en el derecho comparado: Actos y contratos sobre inmuebles: estatuto real o *lex rei sitae*; actos y contratos sobre muebles: estatuto personal del sujeto pasivo y actos jurídicos documentados: ley del lugar de otorgamiento (*locus regit actum*). Como peculiaridades del Convenio 1969 hay que señalar que ciertos actos traslativos de bienes muebles no siguen la ley personal del adquirente sino la del lugar donde se formalizan (efectos públicos, acciones, derechos de suscripción y obligaciones intervenidos por Corredor Oficial de Comercio). En el hecho imponible por *operaciones societarias* no basta con que la escritura o documento se otorgue en Navarra (como en 1941) sino que además es necesario que la mayoría del capital social pertenezca a personas de condición civil Navarra (sociedades anónimas) o que la mayoría de socios la tengan (resto sociedades). Este criterio estuvo enfrentado al Concierto de Álava de 1976 y luego al Concierto 1981 que atendían al domicilio de la sociedad exclusivamente pues

²³ VIGURIA, Francisco, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990, p. 98.

creaba situaciones de doble imposición (constitución de sociedad anónima formalizada en Navarra con mayoría de capital de socios de condición civil foral navarra pero domiciliada en Álava o País Vasco).

El Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas y el Impuesto sobre el Lujo²⁴ se armonizan en los artículos doce y trece respectivamente. Para el primero establece dieciséis normas que distribuyen la competencia tributaria con distintos puntos de conexión: según el territorio donde estén situadas las fábricas, talleres o almacenes respectivos (fabricantes, industriales y comerciantes mayoristas), donde se ejecute la obra, donde se entreguen los bienes muebles en arrendamiento, donde se presten, realicen o formalicen los servicios incluidas las operaciones bancarias y los de hostelería, restaurante y acampamento, donde tenga lugar la manifestación publicitaria, donde se celebren los espectáculos de todas clases; o según el domicilio de la Aseguradora en operaciones de seguros y capitalización; o donde se inicie el transporte, aunque éste afecte a varias provincias, en el supuesto de servicios de transportes terrestres, salvo los ferrocarriles de uso público; o donde se efectúe el consumo (suministros de electricidad). Incluso prevé una suerte de inversión del sujeto pasivo para las transmisiones o entregas por precio de productos naturales a fabricantes, industriales o comerciantes mayoristas que tributarían a la Administración del territorio donde estén situadas las fábricas, talleres o almacenes de las Empresas que los adquieran. Y una regla para el autoconsumo de modo que «la aplicación que a su producción o comercio al por mayor realicen los industriales, fabricantes o comerciantes mayoristas de los bienes, mercancías o productos que sean objeto de su actividad o comercio, a la Administración del territorio donde se halle situada la fábrica, industria o almacén que realice la aplicación».

El Impuesto sobre el Lujo corresponde a Navarra cuando los hechos imposables se realicen en el territorio de Navarra, con excepción de los viajes en coches-cama y coches-salón y las consumiciones en medios de transporte, que serán exigidos en todo caso por la Administración del Estado. En el caso del impuesto que grava las adquisiciones de tabaco se liquidará y recaudará por el Monopolio de Tabacos si bien éste ingresará directamente en la Diputación las cantidades correspondientes a las ventas en Navarra. El impuesto sobre la tenencia y disfrute de vehículos se exigirá por la Diputación cuando el titular tenga su domicilio en Navarra. El impuesto sobre la tenencia y disfrute de inmuebles de recreo será exigido por la Diputación, cuando éstos se encuentren situados en

²⁴ El Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas y el Impuesto sobre el Lujo serían derogados a partir del 1 de enero de 1986 por la Ley Foral 24/1985, del Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales igualmente derogados pero regulados de nuevo por la Ley Foral 25/1985.

territorio navarro. Y el concepto tributario «cuotas de entrada» se exigirá por la Diputación de Navarra cuando los casinos, sociedades o círculos deportivos o de recreo afectados estén situados en territorio navarro.

El Impuesto de Lujo por la gasolina supercarburante y el del Especial sobre el petróleo será recaudado directamente por el Estado, el rendimiento del mismo se considera aportación económica de Navarra a sumar a las establecidas en el Convenio. Impuestos sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre la Cerveza y sobre las Labores de Tabaco corresponden a Navarra cuando las fábricas elaboradoras estén situadas en territorio navarro²⁵.

No hay autonomía normativa en estas figuras. Para la exacción de los Impuestos General sobre el Tráfico de las Empresas, Lujo, Especiales y Tasas Fiscales, la Diputación de Navarra debía aplicar los mismos principios básicos, normas sustantivas, hechos imponibles, exenciones, devengo, bases, tipos y tarifas, vigentes en cada momento en territorio común.

Para la coordinación y armonización de la gestión tributaria, el Convenio de 1969 creó dos comisiones coordinadoras, una para impuestos directos y otra para indirectos. Con sensatez, ambas fueron refundidas en una sola mediante el Decreto 76/1973, de 18 de enero. Y regulaba de nuevo la Junta Arbitral, con el fin de revisar los acuerdos sobre los que las administraciones tuvieran discrepancia. Sin efecto real, como se ha explicado, al no llegar a constituirse.

En su parte financiera, el Convenio de 1969 introdujo una importante novedad que vino a romper la tradición de la cuantía única de la aportación económica o donativo foral, al establecer y distinguir tres conceptos diferentes. De un lado el denominado cupo contributivo, de carácter fijo, que se elevaba de los 21 millones de pesetas que señaló el convenio de 1941 a 230 millones de pesetas. Una cifra desvinculada de cualquier parámetro objetivo de referencia y exclusivamente dependiente del acuerdo político que, parece ser, no satisfizo a nadie: *Un arbitraje final cifró el cupo. Resultado: insatisfacción en unos y en otros (...) hemos tenido que encajar la carga de unas imponderadas (sic) aportaciones económicas*²⁶.

Hay que explicar que en todo este tiempo Navarra no solo aportaba la citada cifra de 21 millones, convenida veintiocho años antes y a todas luces desfasada. Recuértese que el Convenio de 1941 armonizó la exacción de la

²⁵ En 1990 la competencia sobre el impuesto de las Labores de Tabaco pasará al Estado, igual que Hidrocarburos, a la espera de la desaparición de los monopolios, con el correspondiente ajuste de recaudación como compensación por tributos no convenidos de acuerdo al índice de imputación.

²⁶ TRONCOSO, M., *Prólogo a DEL BURGO TAJADURA, J. I., Régimen fiscal de Navarra, op. cit.*, p. 12.

Contribución de Usos y Consumos de modo que a la Hacienda Foral se le garantizaban 9,5 millones, pero con obligación de ingresar en el Tesoro el exceso de recaudación sobre esa cifra que cada cinco años era revisada de acuerdo a una fórmula prevista en el Convenio. El extraordinario incremento del consumo en ese período hizo que la recaudación en 1968 en Navarra alcanzase los 157,2 millones de pesetas de los cuales, en virtud de la revisión quinquenal de 1962 correspondían a la Hacienda Foral 97,2 por lo que Navarra ingresó por este concepto en el tesoro sesenta millones de pesetas a añadir a los veintiuno del cupo fijo.

En segundo lugar, se exigía a la Diputación el pago de una compensación anual por la atribución al erario provincial de los rendimientos del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas e Impuesto sobre el Lujo (salvo el que recae sobre el petróleo y sus derivados), lo que el propio Convenio denominaba compensación por impuestos indirectos y cuyo inesperado comportamiento futuro iba a repercutir veinte años después en las negociaciones del siguiente Convenio. Para los años 1970 y 1971, esta compensación la fijó el propio texto en 390 millones. A partir de esta fecha la cuantía se determinaría según una cláusula automática referida al tanto por ciento de variación de la recaudación total del Tesoro en el ejercicio inmediatamente anterior sobre el precedente.

Y por último una compensación anual por la desgravación fiscal a la exportación satisfecha por el Estado a empresas que tributaban a la Diputación. Al igual que en el caso de la compensación por impuestos indirectos, para los años 1970 y 1971 el importe a satisfacer por este concepto fue establecido en el Convenio en 80 millones de pesetas. En lo sucesivo, la cláusula automática de revisión operaría de forma que se mantuviera la proporción existente entre la cifra de 80 millones señalada y los pagos efectivos que por este concepto hiciera el Ministerio de Hacienda durante 1969 a las empresas navarras.

La aportación fija de 230 millones se hizo efectiva desde 1969 y las compensaciones variables a partir de 1970 con cifras preestablecidas para los dos primeros años. En su conjunto, la aportación del nuevo Convenio vino a suponer una cifra de 1.065 millones lo que supuso nada menos que el 41 por 100 del Presupuesto de la Diputación de 1970. Además, el rendimiento del Impuesto de Lujo por la gasolina supercarburante y el del Especial sobre el petróleo se considera aportación de Navarra al Estado.

VI. EL CONCIERTO ECONÓMICO CON ÁLAVA DE 1976

Al tiempo que se aproxima el vencimiento del Concierto de 1952 con Álava en las castigadas provincias surgen iniciativas reivindicativas del derecho abolido. Reseñaremos algunas. El 17 de febrero de 1972 los procuradores

familiares por Bizkaia, Martín Fernández Palacios e Ignacio Satrústegui Aznar presentaron una enmienda solicitando la reinstauración del Concierto Económico en Gipuzkoa y Bizkaia dentro del proyecto de la primera ley de Régimen Local que fue devuelto al Gobierno. Tiempo después, el 21 de junio de 1974 la reivindicación del restablecimiento del Concierto se escucha de nuevo bajo la forma de enmienda al segundo proyecto de Ley de Régimen Local firmada por ocho procuradores familiares vascos: Escudero y Zubiaga por Gipuzkoa, Ezponda y Les Floristán por Navarra, Fernández Palacios y Satrústegui por Bizkaia y Marco Tobar e Ibarra Landete por Álava. La enmienda, rechazada en Cortes, fue apoyada por la inmensa mayoría de las corporaciones locales vascas. Un año más tarde se constituyó una comisión para estudiar el régimen especial de Gipuzkoa y Bizkaia (Decreto 7 de noviembre de 1975). Finalmente, fallecido el dictador y aprobada la renovación del Concierto con Álava el Gobierno mediante el Decreto Ley 20/1976, de 30 de diciembre, deroga el denostado DL de 23 de junio de 1937.

La sexta renovación del Concierto Económico vio la luz en el Real Decreto 2948/1976, de 26 de noviembre, tan solo para la provincia de Álava como había querido el Caudillo en su día. Faltaba poco más de un mes para que expirase el Concierto de 1952. En tan sólo seis meses la Comisión Negociadora Mixta, creada por Orden Ministerial de 10 de marzo de 1976, dio por concluidos sus trabajos, un lapso de tiempo brevísimo si se tiene en cuenta el empleado por los negociadores del Convenio de 1969. Este Real Decreto, que supuso la sexta renovación del Concierto, se inspiró plenamente en el Convenio navarro hasta el punto de que toda la parte de potestades y armonización tributaria es una copia casi literal. Una evidencia tan clara como poco publicitada.

La gran diferencia entre ambos instrumentos radicaba en el diseño de la relación financiera y, en concreto, el método de cálculo del cupo o aportación económica. El modelo alavés, decíamos, más parece una descentralización de la gestión tributaria pues carece de la competencia normativa del Convenio y cuantifica la aportación por agregación de cupos parciales por cada una de las figuras impositivas. Estos se determinan según una estimación de lo que el Estado hubiese recaudado por esos conceptos directamente en el Territorio foral. Del montante total de los cupos parciales se descontaba, en concepto de compensación, una cifra por los gastos de la Diputación en la gestión que se ahorra el Estado. Todas las cifras eran negociadas. La cifra final del cupo a pagar el primer año (1977) fue de 2.989 millones de pesetas con una cláusula de actualización anual.

El Concierto de 1976 así pergeñado será por expreso deseo del Estatuto de Gernika la base jurídica para la novación del Concierto de 1981. Dejando aparte el peculiar modelo de cómputo del cupo, el texto alavés sigue al Conve-

nio a excepción de pequeños detalles en la armonización tributaria. La senda hacia el modelo único es ya muy visible. Los negociadores navarros de 1969 habían asentado, sin sospecharlo, los fundamentos del modelo de Concierto y Convenio del futuro periodo constitucional porque el Concierto de 1976 se convierte en la pieza que los conecta. Inspirado en el Convenio de 1969 sirve de apoyo estatutario al moderno Concierto de 1981 y éste, a su vez, es la fuente del Convenio de 1991.

El sistema de cupos alavés, heredero de los viejos conciertos, además de obsoleto y escasamente objetivo constriñe la autonomía foral. Por eso los negociadores de 1981 lo abandonarán y sustituirán por el actual modelo de cupo, adaptando y perfeccionando la noción del cupo contributivo único con ajustes a la recaudación del Convenio de 1969. El método de cálculo del cupo alavés fijaba una serie de cuantías de cupos parciales, una para cada figura tributaria, en función de su rendimiento. De la suma de estos cupos se restaba una cifra acordada por gastos compensables y la diferencia resultante era el cupo líquido que debía ingresar la Diputación en el Tesoro. El Concierto de 1976 señaló catorce cupos parciales que sumaban 4.359 millones de pesetas y fijó la cuantía de los gastos compensables a favor de la Diputación en 1.370 millones de pesetas. El cupo líquido era, por consiguiente, el señalado de 2.989 millones de pesetas para el año 1977. Este Concierto incorporó un mecanismo de actualización automática de las cifras para cinco años. Cada cupo parcial se actualizaría según el incremento porcentual de la recaudación del Estado por ese tributo en ese año. Sumados todos, el incremento porcentual total resultante se aplicaba a la cuantía de los gastos compensables. De ahí se derivaba el cupo líquido correspondiente. Cada cinco años estaba prevista una revisión especial de las cuantías para lo que debían realizarse los oportunos estudios económicos.

Las disposiciones generales siguen al Convenio y copian las referentes a las competencias de ambas administraciones. Nos interesa reseñar el reconocimiento expreso a las amplias facultades de la Diputación «para mantener y establecer, respecto de los Impuestos concertados, el sistema tributario que estime procedente, siempre que no se oponga a lo dispuesto en el presente Real Decreto, a los pactos internacionales, ni se refieran a rentas o tributos propios del Estado» o a la competencia de la Hacienda Foral para gestionar e inspeccionar «los tributos concertados, pudiendo recabar de los organismos y funcionarios públicos cuantos datos estime precisos para la fiscalización y exacción de los Impuestos que a ella compete. A estos efectos ostentará en Álava las mismas facultades que asisten a la Hacienda Pública en territorio de régimen común».

Las normas de armonización tributaria son traslación literal de las del Convenio del 69 excepto en determinados matices que cada texto mantuvo por diferente motivo siendo el más destacable el distinto criterio o punto de co-

CUADRO 3

Cupos parciales 1977	
	Pesetas
Contribución Territorial Rústica	13.800.000
Contribución Territorial Urbana	104.000.000
I. sobre los Rendimientos del Trabajo personal	775.000.000
I. sobre las Rentas del Capital 375.000.000	
I. Industrial:	
a) Cuota de Licencia	95.000.000
b) Cuota de Beneficios	105.000.000
I. sobre Sociedades	700.000.000
I. sobre Sucesiones	82.000.000
I. sobre Transmisiones y P. A. J. Documentados:	
a) Transmisiones Patrimoniales	360.000.000
b) Actos Jurídicos Documentados	262.000.000
I. Gral. sobre el Tráfico de las Empresas	1.200.000.000
I. sobre el Lujo	275.000.000
I. sobre la Cerveza y bebidas refrescantes	11.500.000
Tasas Fiscales	700.000
TOTAL	4.359.000.000
Gastos compensables	1.370.000.000
Cupo líquido a ingresar por la Diputación Foral al Estado en el ejercicio de 1977	2.989.000.000

Fuente: Real Decreto 2948/1976 Concierto Económico con Álava.

nexión acordado para la exacción del Impuesto sobre la Renta de Sociedades y demás Entidades Jurídicas que arranca, como hemos señalado, en las negociaciones del Convenio/Concierto de Calvo Sotelo. Navarra había consensuado en 1969, como razón principal del reparto competencial la condición Navarra de los accionistas o partícipes de las sociedades, además de atender a la territorialidad de los negocios o de las inmovilizaciones. En tanto que el Concierto, fiel a sus precedentes, articula el reparto en función del lugar de realización de las operaciones, lo que lleva a un deslinde más minucioso de los diferentes tipos de entregas de bienes y prestaciones de servicios y, en consecuencia, mayor precisión en la determinación de la cifra relativa de negocios aplicable a las socieda-

des que debían tributar a ambas administraciones por operar simultáneamente en los dos territorios. Este criterio territorial se extiende, por economía de gestión, a varios de los hechos imposables del Impuesto sobre las Rentas de Capital, en aquel tiempo a cuenta del General sobre la Renta de las Personas Físicas.

El Concierto no dota de competencia a la administración tributaria alavesa sobre el Impuesto del Tabaco ni sobre los Impuestos Especiales sobre la fabricación de Alcohol que sí eran reconocidos a Navarra en el Convenio pero, en el caso del tabaco, considera su recaudación por la administración del Estado como una aportación más de Álava al sostenimiento de las cargas generales del Estado.

Aparte de las indicadas, las características más interesantes del Concierto alavés de 1976 fueron la creación de una Comisión Coordinadora de la gestión tributaria, copia de la de Navarra, y el plazo de vigencia dado al texto, según costumbre, de veinticinco años. En concreto, hasta el día 31 de diciembre de 2001. Esta fecha fija de expiración, dada la necesaria conexión legal, fue asumida por el Concierto de 1981 para la CAPV con las imprevistas repercusiones de índole jurídica y política acontecidas al punto de su renovación en el primer año del siglo XXI. De modo un tanto forzado, algunos autores, ansiosos en señalar las potenciales diferencias entre ambos modelos, basaron en este plazo de veinticinco años, inexistente en el Convenio, su tesis de la distinta naturaleza del Concierto y del Convenio. Una tesis que se desvaneció con la renovación de duración indefinida del Concierto del año 2002.

El Concierto de 1976 no contempla todavía la institución de la Junta Arbitral como órgano de resolución de conflictos, prevista en el Convenio pero nunca constituida. Y prevé que las cuestiones que pudieran surgir entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Álava en orden a la interpretación de las normas del propio Concierto se resolverían siempre de acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la expresada Corporación y que, en caso de discrepancia, dictaría resolución el Ministerio de Hacienda contra la que la Diputación de Álava podría interponer recurso contencioso administrativo. Si las discrepancias entre Administraciones tuvieran causa en la interpretación o aplicación de los tributos para los que la Diputación venía obligada a aplicar las mismas normas sustantivas que las establecidas en cada momento en territorio común, la cuestión debía ser sometida a la Dirección General competente que dictaba resolución impugnada por la Diputación ante el Ministerio de Hacienda con posibilidad de interponer recurso contencioso administrativo contra su decisión.

Con el Convenio de 1969 y el Concierto de 1976 vigentes y plenamente activos, la Constitución española de 1978 abre un nuevo escenario jurídico y político sin reconocer de manera expresa el modelo de Convenio/Concierto. Ni siquiera contiene una habilitación manifiesta para darles cobertura. Si se enten-

dió que sí fue por la vía del reconocimiento de los derechos históricos mencionados en la polémica, incierta y muy estudiada Disposición Adicional Primera que dice:

«La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Esta ambigua redacción no aclara si se permite a las comunidades autónomas del País Vasco y de Navarra ostentar la soberanía tributaria que confiere el Convenio/Concierto y que se niegan a cualquier otra Comunidad Autónoma. Como explican Monreal y Jimeno²⁷:

«En otoño de 1978, se desconocía si tales derechos históricos permitirían la recuperación o implantación en Vasconia de instituciones propias. Algo parecía evidente, sin embargo: si algún derecho histórico cabía reivindicar era el Concierto Económico de Gipuzkoa y Bizkaia, suprimido violentamente por el general Franco. La devolución constituiría un acto de pura amnistía. (...) La incertidumbre recaía sobre los dos elementos interrelacionados entre sí que figuran en la Disposición Adicional Primera, es decir, acerca del marco constitucional y acerca de los derechos históricos».

La cuestión fue objeto de diversas interpretaciones y, muchos años después, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 76/1988, vino a reconocer la imagen identificable de la foralidad vasca:

«La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma de poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma disposición adicional primera CE, y no de su legitimidad histórica, de donde los derechos históricos obtendrán o conservaran su validez y vigencia (...) lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su «foralidad», pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía institucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar, tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder, la imagen identificable de ese régimen foral tradicional. Es este núcleo identificable lo que se asegura, siendo, pues, a este último aplicables los

²⁷ MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia*, núm. 6 (2009), p. 693.

términos de nuestra STC 32/1981, de 28 de julio, cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar».

En cualquier caso, Navarra mantuvo sin perturbación el Convenio y Álava hizo lo propio con el Concierto hasta que el Estatuto de Gernika, aprobado en referéndum el 25 de octubre de 1979, incorporó al ordenamiento jurídico un Concierto Económico para las tres provincias de la Comunidad Autónoma Vasca. Dispuso expresamente que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas por el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios pero respetando el papel tradicional de las Diputaciones forales que *recaudan, gestionan, liquidan e inspeccionan todos los impuestos, salvo la renta de aduanas y los monopolios fiscales*. Se iniciaba una nueva etapa, tan dinámica o más que las precedentes.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBIÑANA, César, La nueva Ley de reforma tributaria de 1957, *Revista de Derecho Mercantil*, XXV 68 (abril-junio 1958), pp. 373-464.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2009.
- ALONSO OLEA, Eduardo, *El Concierto Económico. Desde la abolición foral hasta su recuperación (1839-1981)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2010.
- ARANBURU URTASUN, Mikel, *Provincias Exentas. Convenio-Concierto: identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.
- DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Régimen fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos*, Pamplona: Editorial Gómez, 1972.
- ELIZONDO, Antonio, Recuerdos del Convenio de 1969. Entrevista con José Ángel Zubiaur. En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990.
- ESARTE, Pedro, *Navarra frente al Estado*, Pamplona: ed. del autor, 1983.
- GARDE, Javier, Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido. En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990.

- JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Nafarroa eta Estatuaren arteko Hitzarmen Ekonomikoaren testu historikoak: Erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública / Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2009.
- MIRANDA, Francisco, ILUNDAIN, Eliane y BALDUZ, Jesús, *Fiscalidad y Foralidad en Navarra (1941-1990)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2003.
- MONREAL ZIA, Gregorio, El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991). En *Concierto y Convenio Económico. Jornadas de Estudio*. Monográfico de Azpilcueta. *Cuadernos de derecho*, núm. 18 (2002), Donostia: Eusko Ikaskuntza, pp. 353-365.
- MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia*, núm. 6 (2009), pp. 647-708.
- VIGURIA, Francisco, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En AAVV, *Convenio Económico 1990. Revista Negocios en Navarra. Monografías*, año II, núm. 1. Pamplona, 1990.
- ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1977.

EL CONCIERTO ECONÓMICO: CONCEPCIÓN, NEGOCIACIÓN Y CRÍTICAS

Kontzertu Ekonomikoa: sorkuntza, negoziazioa eta kritikak

The Economic Agreement: conception, negotiation and criticism

Pedro LUIS URIARTE SANTAMARINA
Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco (1980-1984)

Fecha de recepción / Jasotze-data: 25-11-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 30-03-2015

Tras la azarosa vida del Concierto Económico, desde su nacimiento en 1878, en 1980 el autor de este artículo, que entonces era Consejero de Economía del Gobierno Vasco, tuvo el honor de presidir la Comisión Negociadora vasca que logró pactar con la estatal un nuevo Concierto, con una novedosa metodología, basada en la definición que contiene el Estatuto de Gernika. Fue una negociación larga, dura y compleja en la que se debieron superar veinte difíciles escollos. Tras superarla, vio la luz el Concierto de 1981, con el que se consiguió un acuerdo decisivo entre Euskadi y el Estado. Ahora, desafortunadamente, aquel pacto positivo y relevante está sufriendo múltiples ataques y críticas, basadas en falta de conocimiento y estereotipos, cuando no en calumnias. Es necesario hacer frente a todas ellas, para salvaguardar el sistema concertado, pues es trascendental para el presente y futuro del País Vasco.

Palabras clave: Conciertos económicos. Euskadi. Gobierno Vasco. Estado español. Estatuto de Gernika.



1878. urtean sortu zenez geroztik, ibilbide gorabeheratsua izan du Kontzertu Ekonomikoak. 1980. urtean, artikuluko honen egileak, artean Eusko Jaurlaritzako Ekonomiako Sailburua zelarrik, estatuko batzordearekin Kontzertu berria hitzartzea lortu zuen euskal Negoziazio-Taldeko burua izateko ohorea izan zuen. Metodologia berritzailea erabili zen horretarako, Gernikako Estatutuak jasotzen duen definizioan oinarrituta. Negoziazioa luzea, gogorra eta konplexua izan zen, hogeitaz hamar nagusiri aurre egin behar izan ziona. Mugarririk gabe gaindituta, 1981. urtean argitaratu irten zen Kontzertua, eta berarekin Euskadi eta Estatuaren arteko adostasun erabakigarria lortu zen. Zoritxarrez, azken bolada honetan orduko hitzarmena, munta handikoa eta positiboa izan zena, askotariko eraso eta kritikak jasaten ari da, ezjakintasunean eta estereotipo hutsetan oinarrituta, eta baita gezur beltzetan ere. Horiei guztiei aurre egin behar zaie adostutako sistema kontzertatua babestu ahal izateko, Euskadiren oraina eta geroa bermatzeko ezinbestekoa baita.

Palabras clave: Kontzertu ekonomikoak. Euskadi. Eusko Jaurlaritzak. Espainiako estatuta. Estatuto de Gernikako estatuta.



After the hazardous life of the Economic Agreement, since its birth in 1878, in 1980 the author of this article (who was at that time the Minister for Economy and Finance of the Government of the Basque Country) had the honor to serve

as President of the Basque negotiating Commission that was able to reach a new Agreement with the Spanish negotiating Commission, with a new methodology, based on the definition included in the Statute of Autonomy of the Basque Country. It was a long, hard and complex negotiation in which twenty difficult obstacles had to be overcome. Upon its completion, a decisive pact between the Basque Country and Spain was enacted: the Economic Agreement of 1981. Now, unfortunately, this positive and relevant pact is under attack and criticism as a consequence of lack of knowledge and stereotypes, if not slanders. It is necessary to face all of them, in order to safeguard the Economic Agreement, because it is crucial for the present and the future of the Basque Country.

Palabras clave: Economic agreements. Euskadi. Government of the Basque Country. Spanish State. Statute of Gernika.

Artículo que recoge una síntesis conjunta de las intervenciones de Pedro Luis Uriarte el 22 de noviembre 2013, en el «XII Simposio de Derecho Autonómico de Vasconia», organizado por la FEDHAV, en Donostia-San Sebastián, y la realizada el 28 de enero de 2014 en el I Seminario sobre «Concierto Económico ayer, hoy y mañana», organizado por el Parlamento Vasco, en Vitoria-Gasteiz.

Sumario

I. LA GESTACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO. 1. Gestación del Concierto Económico de 1981. 2. La negociación del Concierto por el Consejo General Vasco en 1979. 3. La negociación del Concierto Económico tras la constitución del Gobierno Vasco en 1980. 4. Los negociadores del Concierto Económico de 1981. 5. El desarrollo de la negociación con la representación estatal. 6. Una negociación con cuatro niveles diferentes. 7. El acto formal de la firma del acta del concierto. 8. La negociación de la tramitación legislativa del concierto económico, en un contexto muy difícil. 9. La clave del éxito negociador. II. LAS CLAVES CONCEPTUALES DEL CONCIERTO DE 1981. 1. Naturaleza del Concierto de 1981: un pacto decisivo. 2. El Concierto de 1981 fue también un acto de fe. 3. La gran transcendencia del Concierto Económico. 4. Los cinco pilares de un Concierto Económico de nueva planta. III. LOS ESCOLLOS MÁS DIFÍCILES DE LA NEGOCIACIÓN. 1. Los veinte escollos más difíciles de una negociación muy compleja. 1.1. Siete escollos políticos. 1.2. Seis escollos hacendísticos / tributarios. 1.3. Seis escollos sobre la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado. 1.4. Un escollo legislativo. IV. LA METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DEL CUPO. 1. El cálculo de la cantidad a pagar al Estado: el Cupo. 2. La actualización anual del Cupo y la liquidación final. 3. La importancia decisiva del Cupo. V. LOS ATAQUES Y CRÍTICAS AL CONCIERTO ECONÓMICO. VI. CONCLUSIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

Voy a poner el mejor de mis empeños para tratar por estas líneas que se conozca mejor y valore más aún el Concierto Económico, una institución que me apasiona y de la que, además, en cierto modo, me incluyo entre sus «padres».

El Concierto es, sin duda, el elemento nuclear, el pilar sobre el que se asienta nuestra autonomía.

I. LA GESTACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO

1. Gestación del Concierto Económico de 1981

Además de la legitimidad histórica que le otorgan los siete Conciertos que se pactan, a partir de 1878¹, el origen del actual Concierto Económico² se sitúa en el Estatuto de Gernika³, pues en él se alcanzó un acuerdo satisfactorio en la definición básica de su contenido y alcance.

El Concierto Económico se define en el título III del Estatuto de Gernika, sobre Hacienda y Patrimonio, y las disposiciones que se refieren al Concierto son el artículo 41 (que, en el texto del Estatuto ocupa 31 líneas) y la Disposición Transitoria Octava, de cuatro líneas. En total, el Concierto ocupa 35 líneas del texto estatutario.

El segundo paso, ya en 1980, fue definir cómo desarrollar esa escueta fórmula estatutaria en el amplio texto articulado del Concierto que, en su redacción final, tuvo 54 páginas y constaba de 56 artículos, cinco Disposiciones Adicionales, siete Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Finales.

Para hacer realidad ese extenso y complejo texto, hubo que afrontar la negociación más dura, y de mayor significación, para el Estado y el País Vasco, de toda la etapa del desarrollo autonómico⁴.

Por lo tanto, como primera idea, quiero resaltar que el Concierto costó muchísimo conseguirlo. Hubo que superar un tremendo maratón negociador, por las dos partes que nos sentamos en la mesa, y circunstancias políticas muy complejas, además de la dificultad técnica que encerraba un texto de esta naturaleza que, en una parte sustancial, carecía de precedentes conocidos.

¹ VICARIO Y PEÑA, Nicolás de, *Fiat Lux. Monografía sobre tributación comparada de Vasconia y de otras provincias españolas*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2000.

² Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Jefatura del Estado (BOE nº 127 de 28/05/1981).

³ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Jefatura del Estado (BOE nº 306 de 22/12/1979)

⁴ QUINTANAL, F. J. Entrevista a Pedro Luis Uriarte, «En el tema de los Conciertos Económicos, las negociaciones llevan un ritmo adecuado». *La Gaceta del Norte*, 11 de septiembre de 1980, p. 20-21.

2. La negociación del Concierto por el Consejo General Vasco en 1979

La negociación preliminar del Concierto la inició el 19 de octubre de 1979, el Consejo General Vasco (*el precedente preautonómico del Gobierno Vasco y sin poderes efectivos*)⁵.

El primer paso se dio en aquella fecha, solo seis días antes de la celebración del Referéndum por el que se aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Ese día, el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, visitó Bilbao para entrevistarse con el Presidente del Consejo General Vasco, Carlos Garaikoetxea, que pocos meses después sería elegido Lehendakari del Gobierno Vasco.

Tras esa reunión y de común acuerdo, quedó constituida y se puso en marcha la Comisión Mixta Gobierno Central-Consejo General Vasco para negociar los Concierdos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa (*no entraron, por tanto, a analizar el que se encontraba vigente en Araba, desde 1976*).

Las conversaciones quedaron paralizadas, sin acuerdo final –aunque con bastantes artículos del futuro texto ya redactados–, el 3 de marzo de 1980, seis días antes de las elecciones para la elección del primer Parlamento Vasco. Se definió un texto bastante amplio que, posteriormente, fue necesario replantearse en su totalidad, para dotarle de una visión global, más profunda y de mucho mayor contenido.

3. La negociación del Concierto Económico tras la constitución del Gobierno Vasco en 1980

La constitución del primer Gobierno Vasco, presidido por Carlos Garaikoetxea (*un gran Lehendakari que en aquellos duros años supo demostrar sus grandísimas capacidades políticas*), tuvo lugar el 29 de abril de 1980.

El Gobierno fue acogido con una mezcla de sorpresa y expectación porque se habían incorporado al mismo muchos profesionales muy cualificados, hasta formar lo que el propio Lehendakari Garaikoetxea calificó como «*un equipo excepcional*», cuando recordaba a aquel «gobierno de novatos» en las Memorias políticas que publicó en 2002

Yo tuve el honor de ser nombrado, sin ninguna experiencia política previa, Consejero de Economía y Hacienda y, como tal, Presidente de la Comisión Negociadora del Concierto Económico, en representación del País Vasco. Ocupé el cargo de Consejero en toda la Primera Legislatura y, cuando terminó la misma,

⁵ ALONSO OLEA, Eduardo, *El Concierto Económico. Desde la abolición foral hasta su recuperación (1839-1981)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2010.

me reincorporé a la empresa de la que había salido, para tratar de recuperar mi carrera profesional.

Fui un político con contrato temporal y ahora un ciudadano de a pie que se trata de dar una visión objetiva sobre el Concierto Económico.

Yo tenía entonces 37 años, y un conocimiento muy limitado de lo que era «Hacienda» (*lo que recordaba de la asignatura de «Hacienda Pública», en el tercer curso de la carrera de Derecho, en 1963*) y de «Economía», aunque en este campo, además de lo que había estudiado en la carrera de Económicas, al menos tenía la experiencia que me daban trece años de trabajo en distintas empresas.

Con esa escueta formación y experiencia (*que el Lehendakari Garaikoetxea, sorprendentemente, valoró positivamente, lo cual me honra y demuestra su generosidad*), me situé al frente del todopoderoso Departamento de Economía y Hacienda del recién nacido Gobierno Vasco. Para dar más emoción al asunto, ese Departamento no tenía ni plantilla, ni presupuesto, ni medio alguno (*como tampoco los tenía el Gobierno Vasco recién constituido*).

Pocos días después de ser nombrado, y cuando todavía no se me había pasado el susto, nuestro Gobierno, a propuesta del Lehendakari, decidió retomar la negociación del Concierto, y así lo acordó con el del Estado, el 6 de mayo de 1980.

Eso no fue un capricho, sino la consecuencia de una cuidada estrategia del Lehendakari, pues me asignó la misión de recuperar el Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa antes de que terminara el año 1980, pues como el Concierto alavés seguía vigente, dado que no lo eliminó la dictadura franquista, la Comunidad Autónoma vasca nacía, en este decisivo ámbito, absolutamente desequilibrada: dos Territorios Históricos sometidos al régimen común y con una Hacienda estatal y el tercero con Concierto Económico y Hacienda Foral.

Con este mandato, con enorme ilusión y convicción, comencé yo solito (*según sin equipo alguno, salvo una secretaria*) la nueva etapa negociadora, el 13 de mayo de 1980, con una entrevista con el Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, perteneciente al partido mayoritario de aquella época, la Unión de Centro Democrático (UCD) y que contaba con una gran experiencia política y académica. En esa reunión, en la que «David» (*sin honda*) se reunió con «Goliath», se decidió poner en marcha, de nuevo, la Comisión Negociadora.

Tras mis primeros pasos titubeantes, comencé a formar mi equipo. Busqué profesionales competentes sin preguntar sus ideas políticas (*lo cual no gustó en determinados cenáculos*). Entre los primeros que se incorporaron al Departamento de Economía y Hacienda se encontraba un destacado profesor de Derecho Fiscal de la Universidad de Deusto, Jose Ramón López Larrinaga, que aceptó mi ofrecimiento de ocupar la posición de Viceconsejero de Administración Tribu-

taria, cargo al que se incorporó el 19 de mayo de 1980. Fue mi brazo derecho y persona clave en la negociación.

Al día siguiente, el 20 de mayo, se designó a los 12 miembros que integramos la Comisión Negociadora (*6 por parte vasca y 6 por parte del Estado*)⁶.

4. Los negociadores del Concierto Económico de 1981

Quiero dejar claro que el éxito alcanzado en aquellas conversaciones no hubiera sido posible sin el gran trabajo que realizó la Comisión Negociadora Vasca y, muy en especial, alguno de sus miembros.

De acuerdo con lo que establece el Estatuto de Autonomía, en su artículo 42.2.e, para la negociación del proceso de transferencia, se creó una Comisión paritaria integrada por seis miembros, que tengo la obligación moral de recordar, por el trascendental papel que jugaron:

Tres en representación del Gobierno Vasco:

- El Consejero de Economía y Hacienda, Pedro Luis Uriarte, como Presidente.
- El Viceconsejero de Hacienda, José Ramón López Larrínaga, un coloso en materia fiscal y resistencia negociadora.
- El Diputado al Congreso, y excelente economista, Josu Elorriaga.

Y uno por cada uno de los Territorios Históricos:

- Por Bizkaia, su Diputado General, Jose María Makua, con un conocimiento profundo de la foralidad y de la fiscalidad.
- Por Gipuzkoa, un experto en financiación local, el Viceconsejero de Administración Local, Víctor Mentxakatorre.
- Y por Araba, el Senador, Juan María Ollora, un gran conocedor del Concierto, pues había participado en la negociación iniciada por el Consejo General Vasco y también en la del Estatuto de Gernika.

La Comisión Negociadora vasca estuvo apoyada en todo momento por los Diputados Generales de Gipuzkoa (Xabier Aizarna) y Araba (Emilio Guevara) y por un escueto, pero inmejorable, equipo técnico, porque entonces la Administración Vasca estaba en pañales, por emplear un término generoso. Algunos

⁶ LÓPEZ LARRINAGA, José Ramón, «La experiencia de un negociador del Concierto Económico», en Aizega Zubillaga, Joxé Mari (coord.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de estudio*, Cuadernos de Derecho Azpilcueta, nº 18, Donostia: IVAP, 2000, pp. 9-24.

de los componentes de ese equipo técnico de apoyo fueron Juan Luis Lascurain, Xabier Galárraga, Juan Antonio Lasalle y Alfonso Basagoiti, personas todas ellas de gran cualificación.

En el lado estatal, se nombró una Comisión muy poderosa, encabezada por el Ministro de Hacienda Jaime García Añoveros, quien contó con el brillante apoyo del Ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa y de un equipo de altos cargos, muy cualificados, de la Administración Central, entre los que destacaría al Subsecretario de Hacienda, Miguel Martín (*posteriormente, Subgobernador del Banco de España y, en su última etapa profesional, Presidente de la Asociación Española de Banca-AEB*), el Director General de Tributos, Alfonso Gota, el Director General para la Coordinación de las Haciendas Territoriales Vicente Querol y el Subdirector General, Jaime Trebolle, que actuó como secretario.

Todos ellos estaban apoyados por el competente y potentísimo equipo técnico de la Administración del Estado. Como anécdota, entre sus integrantes estaba un inspector de Hacienda, con bigote, llamado José María Aznar, otro llamado Miguel Blesa (*a quien sin duda recordarán como Presidente de Caja Madrid*) y un técnico muy activo, Francisco Fernández Marugán que tuvo una destacada carrera como parlamentario por el PSOE, a partir de 1982.

5. El desarrollo de la negociación con la representación estatal

La primera reunión de la Comisión recién nombrada tuvo lugar el 18 de junio. En ella, la representación vasca pidió un replanteamiento de toda la negociación realizada en la época del Consejo General Vasco, lo cual originó una tensa situación, pues la representación estatal defendía que había que partir del texto que ya existía. Al final, se acordó partir de cero.

El 3 de julio se realizó una nueva reunión de la Comisión Negociadora y, por nuestra parte, para sorpresa de nuestros interlocutores, se entregó ya un Anteproyecto de Ley en el que se definía todo el campo tributario. Fue un paso adelante muy positivo, en el que jugó un gran papel José Ramón López Larrinaga.

Entre el 10 y el 30 de julio se celebraron cinco reuniones más de la Comisión Negociadora, en las que se llegó a un acuerdo parcial en materias secundarias y se definieron 17 puntos importantes de discrepancia. Para tratar de resolverlos me reuní con el Ministro de Hacienda el 3 de agosto.

Trabajamos todo ese mes de agosto y, tras el paréntesis veraniego, la representación vasca tuvo el acierto de dar el paso definitivo, con la presentación, el 10 de septiembre, de la parte correspondiente a la metodología de establecimiento de Cupo.

La negociación era lenta y complicada y los resultados eran escasos. Además, la situación política era muy difícil. Para complicar más aún las cosas, la presentación de una moción de confianza en el Congreso de los Diputados, el 17 de septiembre de 1980, que el Presidente Suárez pudo superar, en medio de un clima de fuerte crispación política, originó una nueva paralización en las conversaciones.

A partir de ahí, las negociaciones se tensaron mucho y fueron en algunos momentos especialmente duras y exigentes. En el otoño bordearon la ruptura, con plante incluido del Grupo Parlamentario Vasco del PNV.

La retirada del Grupo de Parlamentarios Vascos en el Congreso se produjo como consecuencia de la lentitud en la negociación del Concierto y por el tratamiento inicial que daba al mismo la naciente LOFCA-Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, luego corregido. Esa importantísima Ley Orgánica todavía en vigor, se aprobó en septiembre de 1980, por lo que, a partir de ese momento, la Comunidad Autónoma Vasca estaba sujeta a dos regímenes tributarios y financieros diferentes: el régimen común, para Bizkaia y Gipuzkoa, y el régimen foral, para Araba. Una situación insostenible.

Tras nuevos retrasos, retomamos las conversaciones en noviembre. La verdad es que no veíamos la luz en aquel largo túnel negociador.

Volvimos a sentarnos a la mesa el 4 de diciembre, con muchas horas de trabajo y pocos avances en los días siguientes. Sin embargo, la visita del Presidente Suárez a Euskadi, el 9 de diciembre, permitió desbloquear una situación negociadora muy complicada, tras su fructífero contacto con el Lehendakari Garaikoetxea. Gracias a este encuentro, por fin, entramos en la fase final de aquellas larguísimas negociaciones. Pero todavía quedaba mucha tela por cortar.

La negociación final exigió a los dos equipos 21 días de agotador trabajo, prácticamente sin descanso, entre el 4 y el 29 de diciembre, con sesiones negociadoras de 16 a 18 horas diarias (*sometidos por el Ministro de Hacienda a una estricta dieta de agua, jamón serrano y queso manchego, pues el déficit público estatal no daba para más, ya en aquella lejana época*).

Esta última etapa negociadora, requirió de 346 horas de negociación ininterrumpida, para acordar, palabra a palabra, línea a línea, artículo a artículo, el texto del Concierto⁷.

⁷ URRUTXURTU, J. C., Madrid-Euzkadi: La solución... mañana. *Deia*, 7 de diciembre de 1980, p. 1; Las negociaciones de los Conciertos Económicos continuarán el lunes. *Deia*, 12 de diciembre de 1980, p. 10; Conciertos: El cupo provisional podría acordarse el lunes o martes próximos. *Deia*, 13 de diciembre de 1980, p. X; Conciertos Económicos: Ayer continuó el debate del cupo provisional. *Deia*, 16 de diciembre de 1980, p. 1.

De hecho, el día anterior a cerrar el acuerdo, el domingo 28 de diciembre, estuvimos reunidos desde las doce del mediodía hasta las seis y media de la madrugada. Llegamos al hotel destrozados, tras dieciocho horas y media de dura negociación y a las doce en punto del lunes 29 de diciembre nos encontrábamos otra vez sentados en la mesa de negociación para, tras «solo» diez horas y media de negociación, terminar con aquella histórica tarea.

Por fin, tras muchos meses de trabajos, de avances y retrocesos, toda la negociación del Concierto se completó a las 22.30 horas del 29 de diciembre 1980⁸, como he señalado más arriba.

Las conversaciones para acordar el amplio texto del Concierto duraron, por tanto, algo más de 7 meses (*ó 15 si computáramos también las del Consejo General Vasco*).

Cuando avanzada la noche del 29 de diciembre de 1980, terminamos de firmar el último de los artículos. Las firmas de los dos Presidentes figuraban en las disposiciones que he mencionado al principio y en 2 Acuerdos trascendentales:

- El primero, aprobando el texto del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco que se incorporaba al Acta firmada por los dos copresidentes.
- Y, el segundo, elevando el texto negociado a «*las instituciones competentes*» para su ulterior tramitación (*la definición de quiénes eran esas «instituciones competentes» fue objeto de negociación ulterior*).

El cierre de la negociación a solo 50 horas de la finalización del año 1980 fue providencial. A medida que avanzaba aquella larga negociación, los representantes vascos percibíamos que el panorama político se iba tensionando día a día. Por ello, era imprescindible para nosotros poder cerrar la negociación antes del 31 de diciembre. Supimos aprovechar un momento político irrepetible... y lo logramos. Con ello comenzaba una nueva era para nuestro País Vasco.

El Gobierno Vasco y el Consejo de Ministros español aprobaron el texto pactado al día siguiente, el 30 de diciembre de 1980 (*aunque el Proyecto de Ley se aprobó el 23 de enero de 1981*), y posteriormente lo hicieron las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba, por este orden, en los primeros días de 1981.

⁸ Se ha llegado a un acuerdo sobre los conciertos económicos. *ABC*, 30 de diciembre de 1980, p. 9.

6. Una negociación con cuatro niveles diferentes

Además de las negociaciones plenarias de la Comisión Negociadora para llegar a la redacción final de cada uno de los numerosos artículos del Concierto, en las que participábamos todos los integrantes de aquella Comisión (en muchos casos apoyados por el trabajo de los equipos técnicos), la negociación de mayor trascendencia con la representación del Estado se desarrolló en otros tres niveles diferentes de trabajo de singular importancia⁹:

1º) Las negociaciones conceptuales entre los dos negociadores principales, como copresidentes de la Comisión Negociadora, el Ministro de Hacienda y yo mismo, como Consejero de Economía y Hacienda.

Como es lógico, esas conversaciones, orientadas a consensuar las grandes líneas del Concierto, fueron muy intensas y extensas, porque a este tema se le prestó una gran atención política por ambos Gobiernos. Era un tema crítico a resolver en la llamada Transición.

2º) Fue necesario crear un clima de confianza personal entre las dos cabezas de la Comisión (*algo imprescindible en una negociación de esta complejidad, trascendencia y calado*), que solo se logró con diálogo, diálogo y diálogo, y muchas horas de debate.

Gracias a esa fórmula, mano a mano, paso a paso, y muchas veces a solas los Co-Presidentes en el propio despacho del Ministro, resolvimos, entre nosotros, muchos puntos conflictivos y fijamos otros que se revelaron decisivos.

Por ello, es de justicia reconocer que sin un Ministro de la gran talla profesional, visión política, sentido de Estado y positivo talante de Jaime García Añoveros (*y también de algunos de sus colaboradores de la Comisión Negociadora Estatal, entre los que destacaría a Rodolfo Martín Villa*), hubiera sido muchísimo más difícil aún alcanzar un acuerdo satisfactorio.

3º) En un plano más elevado, el institucional, y fuera de la mesa de negociación, fue también decisiva la visión política, muy inteligente, la exigencia y el permanente aliento del entonces Lehendakari Garaikotxea que siguió, día a día, nuestra negociación, y contactó con el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y con las máximas instancias del Estado, para vencer las últimas reticencias y resistencias políticas.

Carlos Garaikoetxea se entrevistó también con el rey Juan Carlos, el 2 de octubre de 1980. El Jefe del Estado, según el Lehendakari, le manifestó su es-

⁹ Hoy, entrevista Uriarte - García Añoveros sobre Conciertos Económicos. *Deia*, 20 de noviembre de 1980, p. 8.

pecial interés en visitar por primera vez el País Vasco, de lo cual el Lehendakari le disuadió, indicándole cortésmente: «*Mientras no se restaure el Concierto Económico suprimido en Bizkaia y Gipuzkoa por un Decreto de guerra y no estén los txapelgorris –policías vascos– a su llegada, aquello no podrá ser una fiesta*».

7. El acto formal de la firma del acta del concierto

Tras la aprobación del pacto logrado por los dos Gobiernos, el Ministro de Hacienda organizó un multitudinario acto formal de firma el viernes 9 enero de 1981, a las siete y cuarto de la tarde, al que, además de los negociadores y los que habían participado en las negociaciones, se invitó a representantes de distintos partidos políticos (*PNV, UCD, Alianza Popular, PSOE*), medios de comunicación, etc. La asistencia rondó las 100 personas¹⁰.

El Ministro de Hacienda, demostrando una vez más su sensibilidad, preparó un libro precioso, en cinco ejemplares (*uno para el Gobierno español, otro para el Gobierno Vasco y tres para las tres Diputaciones Forales Vascas*), con fecha 29 de diciembre de 1980 y textura de pergamino.

Firmamos la página final del Acta los doce negociadores y el Secretario, y además, el Ministro de Hacienda y yo mismo firmamos, una a una, las 54 páginas de aquél Acta, en los cinco ejemplares del trascendental documento. Las 270 firmas que estampamos merecieron, ciertamente, la pena.

8. La negociación de la tramitación legislativa del concierto económico, en un contexto muy difícil

Pero, aunque el pacto había sido alcanzado y rubricado, la negociación no había terminado.

Tras la celebración de lo alcanzado, continuó el trabajo de los dos copresidentes de la Comisión Negociadora, porque nos tuvimos que enfrentar con algo nuevo, y muy delicado políticamente, para lo que no existían precedentes: todo el proceso de tramitación legislativa del Concierto, hasta su aprobación definitiva por las Cortes Generales.

Este era un hecho trascendental pues, hasta entonces, todos los Concierdos que se habían acordado entre el Estado y las Instituciones Forales, desde hacía más de un siglo, habían sido aprobados por un simple Decreto del Gobierno español.

¹⁰ URRUTXURTU, Carlos, Firmados los Concierdos. *Deia*, 10 de enero de 1980, p. 15.

El Concierto de 1981 tuvo, por lo tanto, un rango normativo más elevado que los siete anteriores, lo cual le dotaba de una fortaleza legal mucho mayor que la de aquellos.

El proceso legislativo se vio acompañado de una serie de hechos de gran trascendencia histórica, que no siempre fueron positivos para la tramitación del Concierto. Entre ellos destacan los cinco siguientes, en aquellos turbulentos tiempos:

- El anuncio de la dimisión del Presidente Suárez, el 29 de enero de 1981¹¹.
- La primera visita de los Reyes al País Vasco, el 3 de febrero¹².
- El intento de golpe de Estado del 23 de febrero¹³ que puso de rodillas a la naciente democracia española y que de haber triunfado hubiera situado a los integrantes de las instituciones vascas y, por supuesto, a los negociadores del Concierto Económico, en una difícilísima situación personal, al mismo tiempo que hubiera impedido la aprobación del Concierto.
- La formación de un nuevo gobierno español el 25 de febrero de 1981¹⁴, presidido por el hasta entonces Vicepresidente Leopoldo Calvo Sotelo, que no había participado en la negociación del Concierto Económico.
- El inicio inmediato de los movimientos para aprobar un Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) que se sustanció, como pacto de caballeros, entre el Gobierno de Calvo Sotelo y el Partido Socialista Obrero Español, para tratar de cortar lo que entonces se denominaba como «desmadre autonómico».

En este complejo y tenso escenario político, la andadura del Concierto Económico en las Cortes Generales duró, nada menos que 76 días que comenzaron a correr el 25 de febrero de 1981, cuando entró en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley, para su tramitación por procedimiento de urgencia¹⁵.

El 9 de abril, el Proyecto de Ley fue aprobado por el Congreso de los Diputados, en una sesión plenaria¹⁶.

¹¹ Cincuenta y cinco meses presidente del gobierno. *ABC*, 30 de enero de 1981, pp. 6-11.

¹² *El País*, 4 de febrero de 1981, p. 9-10. ANGULO, Javier y ETXARRI, Tonia, *El Gobierno de Euskadi dio la bienvenida a los Reyes de España en Vitoria*.

¹³ Asalto armado al Congreso. *ABC*, 24 de febrero de 1981, pp. 5-22.

¹⁴ Calvo Sotelo, Presidente por 186 votos. *ABC*, 26 de febrero de 1981, pp. 1, 7, 20.

¹⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *El Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco. El debate en las Cortes Generales*, Madrid: Secretaría General Técnica, 1983.

¹⁶ EFE, Aprobados los conciertos económicos con el País Vasco. *La Vanguardia*, 10 de abril de 1981, p. 8; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Sesión Plenaria nº 159, de 9 de abril de 1981.

Fue muy llamativo y revelador el hecho de que hubo una gran cantidad de Diputados que no asistieron al Pleno en el que debía aprobarse el Concierto (*un total de 97, de los cuales 60 pertenecían a UCD*), lo cual demuestra las enormes dificultades que tuvo que superar su aprobación como Ley.

Del conjunto de 253 Diputados asistentes, votaron a favor de la aprobación del Concierto 231 (el 91,3%), 6 lo hicieron en contra, 15 se abstuvieron y hubo un voto nulo.

El 28 de abril de 1981 el Concierto fue aprobado por el Senado, por asentimiento¹⁷.

Finalmente, la Ley 12/1981, de 13 de mayo, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 28 de mayo y entró en vigor el 1 de junio de 1981¹⁸.

Habían pasado 1 año y 18 días desde mi primera entrevista con el Ministro de Hacienda.

9. La clave del éxito negociador

Aquella negociación, ahora puedo decirlo sin rubor, se planteó impecablemente, por parte de la representación vasca, en el plano estratégico y táctico, pues siempre supimos:

- Lo que queríamos lograr: un nuevo Concierto, mejor que el vigente alavés.
- El camino para conseguirlo: no levantarse de la mesa hasta cerrar la negociación, costara el esfuerzo que costara.
- La fecha tope para cerrar las conversaciones: el 31 de diciembre de 1980.

Por tanto, hubo sentido de anticipación, una enorme fortaleza de ánimo y también una gran convicción en lo que se estaba defendiendo.

Y también un notable conocimiento conceptual, y técnico, de las materias que se estaban negociando, tanto las fiscales, tributarias y locales, como sobre todo las relacionadas con el Cupo que, como he señalado, tuvimos que concebir absolutamente «*ex-novo*».

Pero, además, si no hubiera existido una fortísima motivación emocional, la conciencia de que aquello que negociábamos era crítico para el futuro de Eus-

¹⁷ En el Pleno del Senado aprobado el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. *ABC*, 29 de abril de 1981, p. 6.

¹⁸ Diario de Sesiones del Senado: Sesión Plenaria nº 101, de 28 de abril de 1981.

kadi, hubiera sido imposible aguantar, incluso físicamente, una negociación tan dura, y sobre todo hubiera sido impensable haber logrado llegar tan lejos como se llegó.

Como Presidente de la Comisión Negociadora Vasca me sentí siempre enormemente respaldado por los míos y respetado por los del otro lado de la mesa y por los partidos políticos entonces representados en el Parlamento Vasco: PNV+PSE+EE+UCD+AP. A unos y a otros, debo mi agradecimiento y mi admiración.

Aunque a mí me tocó el papel de protagonista principal, el Concierto Económico vasco de 1981 fue una obra de todos y como tal debe ser recordado y celebrado.

II. LAS CLAVES CONCEPTUALES DEL CONCIERTO DE 1981

1. Naturaleza del Concierto de 1981: un pacto decisivo

Una vez terminada, en líneas generales, la explicación de la negociación, quiero explicar las cuestiones claves de lo acordado.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 41, establece que *«las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico o Convenios»*.

Asumiendo esta imprescindible referencia estatutaria, quiero dejar una primera idea muy clara: El Concierto Económico no es una simple ley «fiscal» (como la que regula el impuesto de sociedades o el impuesto de la renta de las personas físicas que tantos sudores fríos produce hacia mediados de cada año).

El Concierto es una institución singular y, por tanto, mucho más importante. Es el elemento diferenciador decisivo de la autonomía vasca y la «clave de bóveda» sobre la que se asienta la misma.

Estamos, por tanto, ante una institución trascendental, que posibilita clarificar y definir con precisión las capacidades tributarias y financieras del País Vasco, en una relación bilateral y pactada, con el Estado español.

Además, por encima de su consideración tributaria y financiera, el Concierto debe visualizarse como un pacto entre el Estado y el País Vasco que se ha mantenido a lo largo de 136 años¹⁹.

¹⁹ URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis, El Concierto Económico de 1981: un Pacto y un acto de Fe (I). DEIA, EKOBERRI. FORO DE ECONOMÍA, 19 de abril de 2011.

Como lo sustancial, por encima de lo formal, es esa idea de «pacto» entre el Estado y el País Vasco, es por lo que, tras la firma del Concierto, los dos Presidentes tuvimos que enfrentarnos a una nueva y compleja negociación, en esta ocasión relacionada con la delicada y sensible cuestión, política y jurídica, de la tramitación en las Cortes Generales de un pacto de esta naturaleza.

Por mi parte se defendió, con absoluta firmeza, apoyado por el Grupo Parlamentario Vasco, la necesidad de que el Concierto aprobado por la Comisión Negociadora, dado que se trataba de un Pacto, no pudiera ser objeto de enmiendas por parte de las Cortes Generales (*Congreso de los Diputados y Senado*) en su tramitación en las mismas, sino que solo pudiera ser aceptado o rechazado, en bloque, mediante un procedimiento de lectura única.

Tras nuevas duras negociaciones, este punto, que era clave para nosotros, resultó aprobado.

Tras ello se pudo decir que la autonomía del País Vasco había despegado y se había creado la plataforma sobre la que construir su desarrollo posterior.

2. El Concierto de 1981 fue también un acto de fe

Además de un pacto, el Concierto terminado de negociar el 29 de diciembre de 1980, fue un «acto de fe» en el futuro de Euskadi (*recordando lo que decía el Catecismo: «Fe es creer en lo que no se ve»*).

Ese valiente acto de fe fue realizado, con plena convicción, en un momento muy negro en la historia de Euskadi, por las circunstancias dramáticas en las que se encontraba la Comunidad Autónoma Vasca, cuando accedió a su autogobierno.

En aquel año de 1980 nuestro hoy muy próspero País Vasco (*la Comunidad Autónoma que ahora acredita el mayor PIB per cápita, el mayor nivel educativo, el menor fracaso escolar y el menor paro*) estaba en situación crítica:

- Sufría una crisis durísima que se tradujo en una terrible caída del PIB. Como consecuencia, sectores enteros estaban ya inmersos en una profunda crisis y las grandes empresas privadas desaparecían una tras otra. Como señaló el nuevo Lehendakari en su Discurso de Investidura, el 9 de abril de 1980, «*La economía del País Vasco está mal, francamente mal, en situación de emergencia. Ha alcanzado una especial gravedad que requerirá soluciones excepcionales*».
- El paro superaba el 20% (*y en la margen izquierda de la ría del Nervión, el 40%*) y se mantuvo en niveles superiores al 20% hasta 1995. Solo dos

Comunidades Autónomas, Andalucía y Extremadura, tenían en aquellos años unas tasas de paro superiores a las de Euskadi.

- Vivíamos en una situación pre-revolucionaria. (*A las muy pocas semanas de constituirse el Gobierno Vasco, el 26 de junio de 1980, un grupo de obreros en huelga de la empresa Nervacero, entró en la sede de la Diputación Foral de Bizkaia, donde se estaba celebrando una sesión plenaria del Parlamento Vasco y secuestró –o, si se quiere una expresión más liviana, retuvo– a todos los parlamentarios y miembros del Gobierno Vasco. Tras muchas horas de secuestro, los ocupantes se fueron, y nos dejaron libres, a altas horas de la madrugada.*)
- Y las distintas ramas de ETA y su contraparte cripto-fascista rivalizaban en actividad y crueldad (*aquel año, de hecho, se estableció el triste record de los asesinatos de la organización terrorista, alcanzando la cifra de 92, y los atentados fueron más de 300. Salíamos a más de un atentado o asesinato por día.*)

Simplemente como triste referencia, en los 30 días que siguieron al nombramiento del Gobierno vasco se produjeron numerosas muertes violentas: el 28 de abril (*2 asesinatos*), 6 de mayo (*2 asesinatos*), 9 de mayo (*un asesinato y un tiro en la rodilla*), 12 de mayo (*1 asesinato*), 15 de mayo (*3 asesinatos*), 16 de mayo (*3 asesinatos y 1 herido*) y 21 de mayo (*un secuestro y un tiro en la rodilla*). La situación era catastrófica.

Pero quiero dejar claro que el Concierto no fue una apuesta del todo o nada. Porque el acto de fe que profesamos se basó en el total convencimiento en las capacidades que tenía aquella Euskadi destrozada para salir adelante y, por ello, de asumir el grave riesgo que suponía la metodología de Cupo que propusimos y aceptó el Estado.

Y creo que, con la referencia actual, nadie podrá discutir que acertamos plenamente con el diagnóstico y, posteriormente, con la negociación, con el instrumento y con el posterior camino.

3. La gran transcendencia del Concierto Económico

Como he apuntado al inicio, el Concierto, sin duda, es la piedra angular de la autonomía del País Vasco, y la que diferencia a nuestra Comunidad Autónoma, con mayor claridad, de todas las demás (*junto con Navarra, que cuenta también con un régimen similar*).

Sin el Concierto Económico que se negoció en 1980 (*no «cualquier» Concierto, sino «éste» Concierto*) la autonomía vasca sería cualitativamente distinta y, presumiblemente, tendría un alcance muy inferior al que hoy ha logrado, no

solo en campos económicos, sino en otros estrictamente sociales: sin Concierto Euskadi no contaría con una Sanidad puntera, ni con un sistema de servicios sociales tan extenso y dotado, ni con un importantísimo sistema de pensiones privado (las EPSV's que se crearon por el Parlamento Vasco a propuesta de mi Departamento y del de Sanidad, en 1983).

Pero, además de su dimensión económica, tributaria, financiera y social, el Concierto Económico tiene un gran valor político. Aunque no deseo entrar en el terreno de las consideraciones políticas, pues no me corresponden, sin embargo creo que es necesario resaltar que la recuperación del Concierto para Bizkaia y Gipuzkoa y la actualización del de Araba, aportó cuatro hechos decisivos en aquellos turbulentos años:

1º) Permitió que el Estatuto de Autonomía fuera políticamente acordado y posteriormente ratificado por referéndum. El Concierto fue una *«condictio sine qua non»* (*sin Concierto, no se hubiera aceptado el Estatuto*).

2º) Decantó el panorama político, diferenciando a los partidos que aceptaron el Estatuto y el Concierto de los que lo rechazaban (*la rama política de ETA militar y partidos de extrema izquierda y extrema derecha, sin representación parlamentaria*).

3º) Supuso un factor de estabilidad, pues permitió identificar «autonomía» con «bienestar», en los años siguientes.

El Concierto recuperado permitió que los habitantes de Euskadi, independientemente de sus preferencias políticas, apreciaran con claridad qué la «autonomía» que habían votado mayoritariamente en referéndum era algo más que un bonito vocablo de singular valor político.

Pero quiero dejar claro, sin embargo, que sería pueril, e injusto, valorar el Concierto Económico como una vulgar cuestión de más o menos dinero. Por supuesto que no. Siendo ésa una cuestión importante, pues los recursos son fundamentales para el desarrollo de la acción pública –y las negativas consecuencias de la falta de recursos las estamos viendo, día a día, en esta época de dura crisis–, hay aspectos más trascendentes.

Por ejemplo, el hecho de que aquel Concierto tenía una concepción absolutamente innovadora que lo diferenciaba, profundamente, de todos los anteriores y de otros modelos existentes en países federales.

4º) Evitó un grave problema a España, al estabilizar la situación política vasca que sin Concierto hubiera sido explosiva (*entonces y ahora*).

Por ello, es entendible, desde esa perspectiva, la oposición que ha sufrido el Concierto durante muchos años, o la minimización de su importancia, por los

defensores del «*cuanto peor, mejor*». Y, en cambio, es incomprensible, salvo por falta de visión o prejuicios ideológicos, la oposición al Concierto de personas, políticos, instituciones y medios de comunicación que dicen amar a España.

4. Los cinco pilares de un Concierto Económico de nueva planta

Como acabo de apuntar, el Concierto Económico supuso un planteamiento que me atrevería a calificar de «revolucionario», que se fundamenta en cinco pilares que no tienen precedente, en conjunto, en ninguna otra legislación conocida, en ningún país del mundo (y que años después se incorporarían al Convenio Económico acordado entre Navarra y el Estado, el 26 de diciembre de 1990).

1º) El hecho de que el Concierto Económico es un Derecho Histórico que es «reconocido» y «amparado» por la Constitución Española, en su Disposición Adicional Primera.

Por lo tanto, esta institución preconstitucional no es algo «concedido», como ocurre con el régimen de las 15 Comunidades Autónomas que se rigen por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), aprobada en septiembre de 1980.

2º) El hecho trascendental de que con el Concierto se establece una relación bilateral, vía pacto, entre un Estado y uno de los territorios que lo integran, mientras que la relación del Estado español con las 15 Comunidades Autónomas de régimen común es multilateral.

3º) El reconocimiento y aceptación de un amplio texto normativo, que abarca la totalidad del sistema impositivo estatal, que se «concierta» con la Comunidad Autónoma del País Vasco, para que ésta pueda desarrollar una política tributaria propia.

En base al Estatuto de Gernika (*artículo 41.2.a*) y al artículo 2 del Concierto de 1981, «*Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio el régimen tributario*».

Por tanto, y ésta es, de nuevo, una singularidad, las competencias tributarias no las ostenta la Comunidad Autónoma (*el Parlamento Vasco*) ni las gestiona el Gobierno Vasco, sino que el Concierto actual mantiene la tradición foral de que esas competencias de «*mantener, establecer y regular el régimen tributario*» las ostenten las «*instituciones competentes de los Territorios Históricos*», es decir sus Juntas Generales y las gestionen las tres Haciendas Forales de las Diputaciones de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Un planteamiento de reconocimiento de todas las competencias tributarias, en un territorio que no constituye un Estado independiente, y que ni siquiera tiene el «*status*» formal de Estado Federal (*o Comunidad Autónoma, en terminología constitucional española*), representa una absoluta novedad entre los modelos de federalismo fiscal.

El hecho de que se produzca una sustitución formal de la Hacienda estatal en territorio vasco por tres Haciendas Forales, diferencia claramente al Concierto Económico de los modelos clásicos de federalismo fiscal que lo que persiguen es:

- Repartir porcentualmente la recaudación obtenida en un territorio (*aproximación del sistema español actual*)
- O crear figuras impositivas superpuestas (*como ocurre en el modelo de federalismo fiscal americano*)
- O repartir la recaudación de figuras tributarias (*como ocurre en el modelo que aplica Alemania*).

4º) El cuarto pilar en que se fundamenta el Concierto Económico, es el establecimiento de un sistema totalmente novedoso de contribución (el denominado «Cupo») al sostenimiento de las cargas generales del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma (*es decir, a las competencias no transferidas a la Comunidad Autónoma*).

El Concierto, por tanto, establece que son las Haciendas Forales de los tres Territorios Históricos las que asumen la responsabilidad de recaudar todos los impuestos concertados, en Territorio Vasco, una tarea de muy poca rentabilidad política y que comporta un evidente riesgo, asociado al ciclo económico.

Con esos recursos (*y con otros de carácter presupuestario*) satisfacen y financian cuatro grandes conceptos:

- a) Los servicios que presta, con mayor o menor intensidad, el Estado a la Comunidad Autónoma, por funciones y servicios que no han sido transferidos a la misma.

Por primera vez en la historia, ese pago llamado «Cupo» es global (único) de la Comunidad Autónoma.

En la medida que desde el País Vasco se paga al Estado por las competencias que desarrolla en lugar del País Vasco, en cierto modo convierte a las instituciones de la Comunidad Autónoma (*aunque no ocurra esto formalmente*), en «arrendadores del Estado», de esos servicios prestados por el mismo.

- b) Las llamadas «Aportaciones», para pagar las competencias que desarrolla el Gobierno Vasco.

c) La financiación de los entes locales del País Vasco (*esta competencia solo está reconocida al País Vasco y a Navarra, gracias al Concierto Económico*).

d) El resto de sus propios servicios y funciones.

En estos tres últimos capítulos se asume el riesgo del Concierto Económico.

5º) Y el quinto pilar es que, desde una perspectiva política, este modelo tiene una gran trascendencia, pues así como las Comunidades Autónomas de régimen común operan en un modelo crecientemente «cuasi federal» (*sin reconocimiento de soberanía tributaria y con limitada responsabilidad fiscal*) las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra operan en un modelo «cuasi-confederal», con reconocimiento pactado de soberanía en el ámbito tributario y plena responsabilidad fiscal.

Estos cinco novedosos pilares son los que conforman el innovador modelo de Concierto que supimos negociar y que ni el tiempo transcurrido, ni los muchos y complejos acontecimientos vividos desde 1980, ni las nuevas figuras tributarias han conseguido alterar, porque esos mismos cinco pilares se mantienen en el Concierto del 2002 y estoy seguro de que seguirán en el futuro.

Hay que destacar que una parte fundamental de las novedosas aportaciones que contiene el Concierto fue enteramente debida al trabajo desarrollado por la Comisión Negociadora Vasca.

Para mí, como Presidente de la misma, lograr definir esa nueva concepción ha sido, desde entonces, un motivo de enorme satisfacción, no solo personal, sino sobre todo profesional.

Gracias a que esa nueva concepción se supo negociar y plasmar en un texto legal, el Concierto fue, es y será la piedra angular diferencial de nuestra Autonomía²⁰.

III. LOS ESCOLLOS MÁS DIFÍCILES DE LA NEGOCIACIÓN

1. Los veinte escollos más difíciles de una negociación muy compleja

Además de tener que superar un entorno político, económico y social sumamente tensionado, en Euskadi y en España, las dificultades más serias para

²⁰ PORRES AZKONA, Juan, *Política y derecho. Los derechos históricos vascos*. Oñati: IVAP. 1992.

alcanzar acuerdos se centraron en **cuatro áreas muy sensibles**: la política, la hacendística o tributaria, la de aportación al Estado y la legislativa²¹.

Dentro de esas cuatro grandes áreas hubo que superar veinte cuestiones muy difíciles. Fueron las siguientes:

1.1. Siete escollos políticos

1°. Que se asumiera por el Estado que **el Concierto no era un privilegio**, lo cual en el plano formal se consiguió ya por la inclusión de la referencia al «*sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios*» en el artículo 41 del Estatuto de Gernika, pero fue necesario plasmarlo en un largo y muy complejo texto articulado, eliminar reticencias y hacerlo operativo.

2°. Asumir las peticiones de las fuerzas políticas estatales (muy en especial, del PSOE que entonces no estaba en el Gobierno) para que los vascos fuéramos **solidarios** con el resto del Estado.

Por convicción, aceptamos sin resistencia alguna que el respeto a la solidaridad fuera el primero de los Principios del Concierto y que, como plasmación del mismo, la Comunidad Autónoma Vasca debía aportar al Fondo de Compensación Interterritorial, porque era de justicia.

3°. Confirmar que las instituciones competentes de los Territorios Históricos no **concederían ninguna amnistía fiscal**, lo cual, finalmente, fue incorporado como una fórmula de armonización.

(Por cierto, no pienses que los vascos tienen esa querencia, sino más bien la tiene el Estado, porque, ya en 1984 concedió una, siendo Ministro de Hacienda Miguel Boyer y en 1991 otra, en este caso propuesta por Carlos Solchaga. En la misma línea, si sigues la actualidad, habrás visto que el Estado concedió una amnistía de este tipo en 2012, con resultados, por cierto, no muy brillantes, pues solo se recaudaron 1.196 millones de euros y esta política no fue seguida por las Haciendas Forales vascas).

4°. Convencer a los interlocutores del Estado –muy especialmente, por mi parte al Ministro de Hacienda– y a otras instancias, de que no íbamos a utilizar el Concierto para crear un «paraíso fiscal» en Euskadi.

²¹ URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis, «Un pacto para construir un País», Jornadas 25 aniversario del Concierto Económico. 2005. *Idem*, El Concierto Económico de 1981: Superó escollos muy difíciles (II). *Deia*, EKOBERRI. FORO DE ECONOMÍA, 20 de abril de 2011.

Por ello, garantizamos que en la Comunidad Autónoma Vasca la «presión fiscal efectiva global» –definición que negocié personalmente con el Ministro de Hacienda– siempre sería, como mínimo, la media del Estado.

5°. Dentro de ese marco de «presión fiscal efectiva global», logramos que se aceptara que los Territorios Históricos contasen con la mayor autonomía normativa posible, para regular libremente sus tributos.

Tras arduas negociaciones, se alcanzó un acuerdo equilibrado que iba mucho más allá de lo que disponía el entonces vigente Concierto alavés, lo cual, mereció un rotundo rechazo por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos, Carlos Solchaga.

En los tributos que podían afectar a los precios, por ejemplo en el IGTE –antecesor del actual IVA– no se reconocía autonomía sustantiva alguna, porque podía generar diferencias de precio con el Territorio Común. Sin embargo, en el **impuesto de sociedades se atribuyó a los Territorios Históricos plena autonomía reguladora** en lo que se consideraban como «sociedades vascas».

6°. Aceptar por ambas partes que los conflictos que se suscitaban entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y otras Comunidades Autónomas en cuestiones relacionadas con los puntos de conexión del impuesto de sociedades y el IVA –en definitiva, en el reparto de un impuesto que correspondiera a dos administraciones tributarias– fueran solventadas por una **Junta Arbitral**, en lugar de llevarse a los tribunales de justicia.

7°. Que, aun defendiendo que el régimen de Concierto tenía carácter indefinido, se aceptó por la representación vasca, por coherencia con el contenido de la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Gernika, que **la vigencia de aquel Concierto debía ser idéntica a la del alavés de 1976**, es decir, que alcanzaba hasta el año 2001.

Por esa razón, a principios de 2002 y siendo Lehendakari Juan José Ibarretxe, se alcanzó un nuevo acuerdo con el Gobierno español, por el cual **se reconoció la vigencia indefinida del régimen de Concierto**.

1.2. Seis escollos hacendísticos / tributarios

1°. Precisar con sumo cuidado **qué significaban algunos conceptos que, por su imprecisión, podían empobrecer el alcance del Concierto**, y que además se usaban por ciertos políticos y medios de comunicación como «**arma arrojadiza**» para atacar, y recortar, su contenido. Eran, entre otros, el de «coordinación con el Estado» y el de «armonización fiscal».

2°. Concretar cómo se distribuían entre el Estado y las Haciendas Forales los impuestos que se devengaban y recaudaban en territorio común y foral.

Se estableció para ello una compleja serie de «**puntos de conexión**» y el modelo de «**cifra relativa de negocios**», el cual no voy a desarrollar, para no entrar en cuestiones técnicas, pero en virtud del cual se repartía entre la Administración estatal y las Haciendas Forales la recaudación obtenida de los contribuyentes personas jurídicas que operaban en territorio común y foral.

3°. Pactar las competencias que iban a desarrollar las instituciones de los Territorios Históricos en relación con la normativa del **impuesto de sucesiones y donaciones**, un tema menor desde un punto de vista recaudatorio pero políticamente muy sensible, en el que la representación del Estado se cerró en banda y no quería reconocer capacidad alguna a los Territorios Históricos, salvo la simple gestión, porque no deseaban, en expresión textual que «*el País Vasco se convirtiera en un cementerio de elefantes*».

Este delicado tema lo negocié personalmente con el Ministro de Hacienda, quien al final aceptó la capacidad normativa plena para los residentes en el País Vasco durante más de 10 años.

El «cementerio de elefantes» quedó así cerrado y la supresión de este impuesto se ha extendido, décadas después, a otras Comunidades Autónomas, aunque ahora ha sido recuperado por las Haciendas Forales (*una verdadera pena*) y ha entrado en vigor en 2014.

4°. Aceptar la propuesta estatal de que el Concierto «**atendiera**» a la estructura general impositiva del Estado, cuestión técnicamente compleja que se solventó satisfactoriamente.

5°. Se asumió también que las Haciendas vascas no podrían establecer privilegios fiscales ni conceder subvenciones que supusieran devolución de tributos. Lo hicimos por dos razones: evitar que con ello se atacara al Concierto y, sobre todo, porque en las circunstancias en las que se encontraba Euskadi éstas eran las últimas de las intenciones que podrían caer en la cabeza de unas Haciendas Forales que lo que necesitaban, imperativamente, era recaudar.

6°. Finalmente, quisimos salir al paso de las acusaciones que se podían hacer al Concierto de querer utilizarlo para romper eso que se denomina como «unidad de mercado» –concepto etéreo que algunos identifican más bien con el de «centralización de mercado»–. Nos pareció que en una Europa que avanzaba firmemente en esa dirección, era un error intentar poner puertas al campo que además no se necesitaban, ni eran positivas para la economía vasca.

1.3. Seis escollos sobre la aportación de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado

1º. **Definir un sistema de Cupo de concepción totalmente original**, apoyándonos en el decisivo principio establecido en el artículo 41.2.d del Estatuto de Gernika: «*La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un Cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma*».

2º. Lograr que **la metodología de Cupo se incorporase al propio Concierto**. A esto se resistió mucho la representación del Estado que consideraba que el texto del Concierto solo debía contener la normativa propiamente tributaria, dado que el artículo 41 del Estatuto de Autonomía indicaba que eran «*las relaciones de orden tributario*» entre el Estado y el País Vasco las que quedaban reguladas por el Concierto Económico.

Pues bien, desde el punto de vista práctico y económico, **el logro de este acuerdo fue decisivo**, porque si se hubiera dejado la negociación de la Ley de Cupo para más adelante, hubiera sido imposible pactar una del calado de la que se acordó en 1980, teniendo en cuenta los acontecimientos que siguieron y el tono de alguna de las intervenciones en el trámite de aprobación de la Ley de Concierto en el Congreso de los Diputados.

3º. Precisar el **alcance del concepto de «cargas generales del Estado»**, una cuestión clara antes de iniciarse la transferencia de competencias a Euskadi, porque el cien por cien de los gastos incluidos en el Presupuesto del Estado tenían esa consideración, pero que dejaba de serlo cuando se realizaran las primeras transferencias en cumplimiento del Estatuto de Gernika.

Para entender mejor la dificultad del concepto, una vez realizadas las transferencias de «*Agricultura y Ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía*», competencia exclusiva vasca, de acuerdo con el artículo 10.9 del Estatuto de Gernika, ¿a qué partidas presupuestarias del Estado se refería la «Agricultura y Ganadería» y a cuáles «la ordenación general de la economía»?

Esta era una cuestión imposible de solventar en 1980, cuando prácticamente no se había iniciado el proceso de transferencias (de hecho, algunas de las más significativas coincidieron en el tiempo con el acuerdo final al que llegamos el 29 de diciembre de 1980).

Por ello, al final se llegó a un acuerdo, incorporando la Disposición Transitoria Séptima del Concierto, que decía así:

«Uno. La Comunidad Autónoma del País Vasco contribuirá durante el ejercicio de mil novecientos ochenta y uno al sostenimiento de las cargas del Estado no asumidas por la misma, que se calculan en un millón ochocientos cincuenta y nueve mil once millones de pesetas».

En el debate del Proyecto de Ley, en el Congreso de los Diputados, en abril de 1981 ésta fue una de las cuestiones más discutidas.

4º. Una vez fijada esa cifra, había que precisar el **porcentaje de contribución de la Comunidad Autónoma** al sostenimiento de las «cargas generales del Estado» no asumidas por la Comunidad Autónoma, es decir, el costo de las competencias del Estado que iba a dejar de pagar la Comunidad Autónoma, una vez transferidas.

Tras meses de negociaciones técnicas, lo cerramos, mano a mano, el Ministro de Hacienda y yo, en los últimos días de la negociación.

Este porcentaje de contribución del **6,24%**, que todavía subsiste, fue establecido tomando como **referencia el peso del PIB vasco, a coste de los factores, sobre el PIB total estatal**, modulado por la situación de profunda crisis económica que padecía Euskadi que se estaba traduciendo en un desplome muy intenso de su PIB y condicionado por el pobre conocimiento estadístico de la realidad económica territorial del Estado, en 1980.

Éste es uno de los elementos nucleares del Concierto de 1981, y como resultado de la aplicación de ese porcentaje a las cargas generales del Estado, antes indicadas, resultó un Cupo Bruto provisional para 1981 de 116.979 millones^[2] de pesetas. Al dividir esta cantidad entre la de cargas generales del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, el porcentaje resultante es algo mayor (un 6,29%).

5º. Se propuso por mi parte, y fue aceptado por la representación del Estado, la **Disposición Adicional Cuarta sobre la financiación conjunta de inversiones a realizar en el País Vasco**, referida a aquellas que *«por su cuantía, valor estratégico, interés general, incidencia en territorios distintos del de la Comunidad Autónoma Vasca, o por otras circunstancias especiales, hagan recomendable este tipo de financiación»*.

Esta Disposición Adicional ha sido muy importante para Euskadi, décadas después de ser establecida, pues **está permitiendo la financiación actual de las obras de la «Y vasca» –Tren de Alta Velocidad**, que unirá las 3 capitales vascas en pocos años–.

6º. Un tema, en apariencia menor, que ha sido de gran trascendencia ante las sucesivas negociaciones quinquenales de la Ley de Cupo: **resolver**

el vacío legal que podía surgir si al final de uno de los períodos quinquenales no se contaba con una nueva Ley de Cupo aprobada por las Cortes Generales.

En una negociación personal con el Ministro, conseguí introducir la **Disposición Transitoria Quinta** que reconocía la **renovación automática del Cupo anual**, en los casos de que no hubiera acuerdo firmado con el Estado, al vencimiento del correspondiente Cupo quinquenal –como ha ocurrido ahora, tras terminar la vigencia de la Ley Quinquenal de Cupo 2007-2011–.

Esto representó una garantía de que la autonomía vasca, una vez que asumiera la recaudación de los impuestos en su territorio, no quedaría paralizada, en el futuro, por falta de recursos, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el Estado en la nueva negociación quinquenal del Cupo.

De hecho, gracias a esta Disposición Transitoria se pudieron solventar las fuertes discrepancias en la liquidación del Cupo que comenzaron a surgir sobre todo a partir de 1982, cuando el PSOE ganó las elecciones y constituyó un nuevo Gobierno, con Miguel Boyer como Ministro de Hacienda.

1.4. Un escollo legislativo

Finalmente, se consiguió sacar adelante un tema político clave en ese primer Concierto y para el futuro: que el texto pactado **se incorporase, textualmente y sin modificación alguna**, como anexo a un **Proyecto de Ley, de artículo único**, que debía ser tramitado en las Cortes Generales, **sin posibilidad de enmienda**.

La Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que **se aprobó** el Concierto Económico en la Comunidad Autónoma del País Vasco, será posiblemente **la más corta que se conoce**, y decía así:

«Se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, a que se refiere el artículo 41 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco».

No se pudo lograr más, con menos palabras. Sin embargo aquel Proyecto de Ley iba acompañado de una voluminosa Memoria, preparada por el Ministerio de Hacienda, para explicar a los parlamentarios españoles, con todo detalle, los antecedentes y contenido de un Proyecto de Ley sobre una institución que, 103 años después de su aparición, fue sometida por primera vez a la aprobación del Poder Legislativo.

IV. LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL CUPO

1. El cálculo de la cantidad a pagar al Estado: el Cupo

Como he señalado, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene la obligación de contribuir con un determinado porcentaje (*el 6,24% establecido en la negociación, cerrada el 29 de diciembre de 1980, y que hoy todavía se mantiene*) al sostenimiento de todas las cargas generales del Estado.

Se engloban en lo que se denominan «cargas generales del Estado», dos categorías diferentes de competencias ostentadas por la Administración Central:

- Aquellas competencias exclusivas del Estado, que nunca serán transferidas (*Defensa, Asuntos Exteriores, Cortes Generales, Casa del Rey, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, etc.*).
- Aquellas competencias que, aun estando reconocidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo que dispone su Estatuto de Autonomía, no han sido formalmente transferidas a la misma.

Es muy importante destacar que tienen también consideración de «cargas no asumidas» por la Comunidad Autónoma, es decir, «cargas generales del Estado», las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado a los Fondos de Compensación Inter-territorial. Es decir, el País Vasco siempre deberá pagar el 6,24% de las cantidades que el Estado consigne en su Presupuesto para hacer realidad la solidaridad entre las Comunidades Autónomas que lo integran. El Estado no corre el riesgo del Concierto Económico.

Además, tienen consideración de «cargas no asumidas» por la Comunidad Autónoma Vasca las transferencias y subvenciones del Estado a entes públicos, si sus funciones no están asumidas por Euskadi (*por ejemplo, las transferencias a AENA o a RENFE*).

Finalmente, y muy importante en estos momentos de crisis, en los que la deuda pública estatal ha crecido exponencialmente, son «cargas generales del Estado», los intereses pagados y las cuotas de amortización de la deuda pública del Estado.

Como expresiva referencia, a finales de febrero de 2014, la Deuda Pública del Estado había alcanzado la bonita cifra de 987.945 millones de euros (*un 94,3% del PIB español*) que previsiblemente irá creciendo en los próximos trimestres, hasta superar el 100% del PIB (*más de un bonito billón de euros, con «b»*)

de Bilbao), lo cual garantiza que el Cupo vasco tendrá mucho de lo que ocuparse en los próximos años²².

La valoración en el Presupuesto del Estado de ese conjunto de competencias, bien sean exclusivas del Estado o no transferidas, es lo que se denomina «cargas no asumidas».

Pues bien, el Cupo Bruto se calcula por aplicación del porcentaje de contribución del 6,24% a esas cargas no asumidas.

Como interesante referencia, la cifra resultante de Cupo Bruto pagada (o mejor dicho, devengada) en los 33 años de Concierto Económico supera los 100.000 millones de euros.

Además de precisar lo aportado en 33 años al sostenimiento del Estado, así como los críticos del Concierto insisten en que el País Vasco debería de tener un Cupo mayor, es sorprendente que no comparen lo abonado al Estado por Cupo Bruto con el valor de los servicios que presta el Estado al País Vasco.

Hay que dejar claro que, en la mayoría de las competencias del Estado, y en el conjunto de las mismas, se paga más de lo que se recibe.

Calculado este Cupo Bruto, la cantidad que resulta se reduce por aplicación de distintas Compensaciones que permiten calcular el llamado «Cupo Líquido».

Efectivamente, la metodología de Cupo establecida en el Concierto Económico reconoce que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en tanto en cuanto forma parte del Estado (*y de la misma forma que aporta a las cargas generales del mismo no asumidas por la Comunidad Autónoma que he definido en el punto anterior*), tiene derecho a percibir su parte correspondiente (*el 6,24%*) de los ingresos que perciba el Estado no transferidos a la Comunidad Autónoma.

Básicamente esos conceptos de ingresos del Estado son de tres tipos (*existen otros menores pero no me voy a detener en ellos, para no complicar el análisis y que los árboles no nos dejen ver el bosque*):

1. La parte imputable de los tributos no concertados con la Comunidad Autónoma.

Tras una acertada negociación de la representación vasca, encabezada por el Consejero de Hacienda y Finanzas, Ricardo Gatzagaetxebarria, el 16 de enero de 2014 se cerró uno de estos flecos, concertando con el Estado sobre las siete nuevas figuras tributarias implantadas por el Estado en 2012 y 2013.

²² ROMERO, Álvaro, La deuda pública amenaza con desbordar las previsiones tras subir al 93,4% del PIB. *El País*, 13 de diciembre de 2013.

2. La parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria (*p.ej. los que obtiene la Administración Central por la gestión de su patrimonio o los de naturaleza financiera, por las cuentas corrientes o depósitos que mantiene en el sistema financiero, etc.*)
3. La parte imputable del déficit que presenten los Presupuestos Generales del Estado (*es decir, la diferencia entre los ingresos del Estado y los gastos del mismo que, tras la crisis que se inició en 2008, son muy superiores a los ingresos*).

Ésta era una partida presupuestaria prácticamente inexistente cuando negociamos el Concierto Económico en 1980, pero que los negociadores vascos tuvimos un especial acierto en incluirla en el cálculo del Cupo Líquido.

Gracias a ello, los Cupos Brutos han sido significativamente reducidos, al deducir de los mismos el 6,24% del creciente déficit estatal que ha alcanzado una importancia cuantitativa decisiva (*se ha pasado de una situación de superávit público de 23.230 Mill€, en 2006, a un déficit público de 109.572 Mill€, en 2012 y de 72.577 millones de euros en 2013*)

La razón es obvia: el crecimiento del gasto público estatal, parte del cual financia Euskadi vía Cupo, ha sido cubierto, no solo con la recaudación estatal de impuestos (*cuyo efecto, si los mismos estaban concertados, hubiera sido neutra para el cálculo del Cupo*), sino por la emisión de deuda para financiar la diferencia existente entre los ingresos y los gastos del Estado (*parte de los cuales han aumentado sustancialmente, por los elevados intereses y las amortizaciones que ha originado la creciente deuda pública estatal*).

Ese déficit debe ser tomado en cuenta para disminuir el Cupo Bruto, por tratarse de un ingreso del Estado no concertado. De la misma forma, y en correspondencia, los intereses y las amortizaciones de la Deuda Pública, con la cual se va financiando la suma de los distintos Déficit Públicos, forman parte de las «cargas generales del Estado» y se integran en la base para calcular el Cupo Bruto, según lo expuesto en el punto anterior (por lo tanto, la mejora en la llamada «prima de riesgo» que soporta la deuda pública española, disminuye la aportación del País Vasco al Estado).

Una vez calculado el total de las Compensaciones, por aplicación del 6,24% a los tres conceptos de ingresos del Estado que he descrito en el punto anterior (*insisto que hay otras partidas, de distinta naturaleza, pero que, por*

tratarse de temas menores, no voy a tocar, para no complicar el análisis), se resta de la cantidad calculada del Cupo Bruto, (6,24% de las cargas generales del Estado) éste 6,24% del conjunto de las Compensaciones.

Como consecuencia de esa operación, se obtiene el llamado **Cupo Líquido**.

Tras calcular el Cupo Líquido y realizar el ajuste del mismo por estas pequeñas cantidades, obtendremos el «Líquido a Pagar» por parte de la Comunidad Autónoma al Estado.

Esa cantidad queda integrada en un Cupo Global que es la suma del que corresponde a los tres Territorios Históricos del País Vasco (*Araba, Bizkaia y Gipuzkoa*).

Es importante destacar el hecho de que ese Cupo Global es único, a nivel de la Comunidad Autónoma, tal como establece el Estatuto de Autonomía del País Vasco, lo que refuerza la idea de que las relaciones de orden tributario con el Estado son a nivel de Comunidad Autónoma y no independientes para cada uno de los tres Territorios Históricos, como ocurría en los Concierdos anteriores.

Tras hacer todas estas operaciones, en la Disposición Transitoria Séptima del Concierdo Económico de 1981 se recogió el Cupo Global que debía pagar la Comunidad Autónoma Vasca en ese año.

En la citada Disposición Transitoria se estableció que la Comunidad Autónoma Vasca aportaría al sostenimiento de las cargas generales del Estado, un total de 116.979 millones de pesetas (*expresado en los euros actuales, estaríamos hablando de una cifra algo mayor a los 703 millones de euros*).

En aquel acuerdo se estableció también que la Comunidad Autónoma recibiría Compensaciones de ingresos por valor de 78.383 millones de pesetas (*471 millones de euros aproximadamente*), lo cual significaba que el Cupo Líquido a pagar, en aquel lejano año 1981, fue de 38.596 millones de pesetas (*algo menos de 232 millones de euros*) que se abonaron, religiosamente, en los tres plazos cuatrimestrales establecidos en esa Disposición Transitoria, en los meses de julio, septiembre y diciembre.

2. La actualización anual del Cupo y la liquidación final

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, la nueva metodología del Cupo incorporada al Concierdo de 1981, establece dos novedades importantes y que, de nuevo, son poco conocidas, o voluntariamente obviadas, por los críticos del Concierdo:

- La primera, ya comentada, es que el Cupo se establece por Ley aprobada en las Cortes Generales, con una validez para cinco años (*repitiendo así*

la fórmula propuesta por el político socialista Indalecio Prieto, en la Ley de 9 de septiembre de 1931).

- La segunda es que los Cupos así establecidos se actualizan anualmente *(a diferencia de lo que se acordó en alguno de los Conciertos de la primera época histórica, en los que se aprobaron Cupos fijos anuales, para todo el periodo de la vigencia de ese Concierto).*

Efectivamente, la Ley Quinquenal de Cupo que aprueban las Cortes Generales establece lo que es el Cupo Bruto base de cada quinquenio y el Cupo Líquido base de ese mismo quinquenio.

Esas cifras son las que se aplican para el primer año de cada quinquenio y se van actualizando con periodicidad anual, por aplicación de un índice anual de actualización, establecido por Ley de las Cortes Generales.

Sorprendentemente, a pesar de que el Cupo se modifica anualmente por esa actualización anual, todavía muchos «entendidos» consideran que los vascos pagan no solo poco, sino además una cantidad fija, porque confunden el mantenimiento en el tiempo del porcentaje de contribución del 6,24%, con un pago fijo, sin darse cuenta –o no queriendo darse cuenta– de que la base sobre la que se aplica ese porcentaje fijo del 6,24% va variando, año a año *(y es que las Matemáticas son muy tercas y se empeñan siempre en señalar que el 6,24% de unas cargas generales del Estado de 500.000 millones de euros origina un Cupo Bruto de 31.200 millones de euros y el 6,24% de unas cargas generales del Estado de un billón de euros, origina un Cupo Bruto de 62.400 millones de euros. Todo ello, claro, si las mentadas Matemáticas no me engañan).*

Para cerrar todos los temas pendientes y para que el País Vasco pague lo que le corresponde cada año, de acuerdo con la Ley Quinquenal de Cupo, se hace una Liquidación Final que no siempre es fácil.

En estos momentos, la liquidación final de los últimos años está pendiente, con diferencias de cuantía muy importantes, entre las dos Administraciones, que pueden estar próximas a los 1.000 millones de euros²³.

3. La importancia decisiva del Cupo

El nuevo sistema de Cupo para Euskadi tuvo una enorme trascendencia conceptual, no solo económica, sino también social. La nueva metodología de Cupo introdujo ocho cambios decisivos en el modelo de financiación de las

²³ GOROSPE, Pedro, Euskadi acepta un pacto descafeinado. *El País*, 30 de noviembre de 2013, p. 21.

competencias de la Comunidad Autónoma Vasca que creo se deducen, con claridad, de todo lo que he tratado de explicar hasta ahora:

1º) Los pagos de la Comunidad Autónoma Vasca al Estado son absolutamente transparentes, pues se calculan en base a un determinado porcentaje de contribución que se aplica al valor de las competencias que ostenta formalmente el Estado. Esto permite establecer un «Cupo bruto» (*que posteriormente es ajustado por una serie de conceptos, hasta calcular el «Líquido a pagar» o cantidad a pagar al Estado*).

2º) Los pagos al Estado no pueden ser condicionados por la Comunidad Autónoma. El Estado gasta lo que quiere y dónde quiere, en sus propias competencias (*y en las que el Estatuto de Autonomía reconoce al País Vasco pero que no han sido transferidas*) y la Comunidad Autónoma tiene que pagar, religiosamente, como «Cupo Bruto», el 6.24% de esos gastos incluidos en el Presupuesto del Estado.

3º) La metodología pactada se traduce, por tanto, en que:

- Euskadi paga al Estado por los servicios que recibe del mismo (*por ejemplo, Defensa y Asuntos Exteriores*).
- La Comunidad Autónoma Vasca no paga nada por los gastos en que incurra el Estado en competencias que han sido transferidas a Euskadi y al resto de Comunidades Autónomas (*por ejemplo, Sanidad y Educación*).
- El País Vasco no paga tampoco nada por competencias que le han sido transferidas, aunque no se haya hecho la transferencia de las mismas a otras Comunidades Autónomas (*por ejemplo, financiación de entes locales, Ertzantza o investigación científica y técnica, es decir, I+D*).

Esto es de máxima trascendencia, pues significa que nuestra Comunidad Autónoma, por vía indirecta (*al dejar de pagar al Estado el 6,24% de toda competencia transferida, en territorio vasco*), se garantiza un nivel de financiación en cada competencia recibida equivalente al peso del PIB vasco sobre el estatal (*el 6,24% acordado, como porcentaje de contribución global de la Comunidad Autónoma como sostenimiento de las «cargas generales del Estado»*).

En 1980, la dedicación de recursos de los Presupuestos Generales del Estado al País Vasco estaba clarísimamente por debajo del peso relativo de la población vasca sobre la estatal y todavía más del PIB de Euskadi sobre el total estatal. En 1981 ocurría exactamente lo mismo y por ello, tras analizar el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para ese año, el Departamento de

Economía y Hacienda que yo encabezaba (*perdón por la autocita*) preparó un informe²⁴ que hicimos público en el que se destacaba que el País Vasco ese año iba a recibir inversiones del Estado tres veces inferiores a lo que le correspondría, en función de tres indicadores distintos: población, renta y tasa de paro.

(*Esto sigue ocurriendo hoy, no solo en Euskadi, que este año 2014 va a recibir menos de un 1% de las inversiones estatales previstas en su Presupuesto, sino en otras Comunidades Autónomas, por ejemplo en Catalunya, y es una de las razones de fricción entre la Comunidad Autónoma catalana y el Gobierno español*).

Por tanto, estamos ante una constante que se ha venido repitiendo a lo largo de los años.

Por eso, al dejar de pagar el 6,24% de una función o servicio del Presupuesto estatal (*una vez transferida esa competencia a la Comunidad Autónoma*), se cuenta, de facto, con una mayor capacidad financiera, por la diferencia entre lo que antes gastaba y/o invertía el Estado en territorio vasco y la reducción del Cupo que se origina, al formalizarse cada transferencia.

Por ésta razón (*que aun siendo decisiva es poco conocida*) la metodología del Cupo se tradujo, «de facto», en una mayor dotación de recursos a las distintas funciones y servicios públicos prestados por la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la situación previa a la aprobación del Concerto Económico, en la que los mismos eran prestados por la Administración del Estado.

Por ello, la combinación de un Concerto recuperado o actualizado y el intenso proceso de transferencias que se comenzó a producir a partir de septiembre de 1980, comenzó a producir, a partir de la entrada en vigor del Concerto (*1 de junio de 1981*) el «efecto mágico» de un aumento claro en la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos, a igualdad de presión fiscal.

4º) Por tanto, las cantidades pagadas como Cupo por la Comunidad Autónoma vasca tienen una correlación inversa al cumplimiento del Estatuto de Gernika.

En otras palabras, a medida que se ha ido cumpliendo el Estatuto, por las sucesivas transferencias acordadas con el Estado, la capacidad de gasto público de la Comunidad Autónoma ha aumentado, al disminuir las cantidades pagadas al Estado, vía Cupo, y ser estas mayores que los gastos efectivos del Estado en territorio vasco, en la mayoría de los casos.

²⁴ El País Vasco recibe la tercera parte de lo que le corresponde. *La Gaceta del Norte*, 3 de enero de 1981, p. 1.

Así, el objetivo de lograr el cumplimiento total del Estatuto, con la transferencia a Euskadi de todas las competencias reconocidas en el mismo, representa no solo una necesidad política, sino también una clara conveniencia económica.

5º) La Comunidad Autónoma Vasca ha sido leal con el Estado en todo momento.

Primero, al pactar un Concierto Económico, y una metodología de Cupo, que suponía asumir un gran riesgo, dada la catastrófica situación económica y social en la que se encontraba Euskadi cuando accede a su autonomía.

Segundo, el asumir, también, un riesgo político, por el rechazo de ETA y el grupo político próximo a ella que apostaron en todo momento por el fracaso de la vía autonómica y el rechazo al Concierto.

Y tercero, porque desde las instituciones vascas siempre se ha reclamado el cumplimiento total del Estatuto de Gernika, incluso solicitando la transferencia de aquellas competencias en las que la Administración del Estado dedicaba a Euskadi más del 6,24% de su Presupuesto.

En esas competencias, el efecto financiero es el contrario al que se explicaba más arriba, porque, al transferirse las mismas, se produce una disminución de la capacidad de gasto vasca.

Pero esos casos han sido muy pocos. El único que recuerdo es el de la transferencia de las políticas activas de empleo, a partir del 1 de enero del 2011, en base al Real Decreto 1441/2012, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, realizada hasta entonces por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Por supuesto, eso mismo ocurrirá cuando se transfiera la gestión de régimen económico de la Seguridad Social, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma que, treinta y cuatro años después de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, todavía no ha sido transferida, pero en relación con la cual se ha seguido, con rigor, el principio de perseguir el cumplimiento total del Estatuto, por encima de cualquier tipo de consideración económica.

6º) La metodología de Cupo obliga, de hecho, a las instituciones vascas a desarrollar políticas que favorecen el crecimiento económico y la generación de empleo y, con ello, la recaudación fiscal.

El Concierto Económico y su Cupo no son las dos partes de una «varita mágica» que todo lo convierte en oro. Muy al contrario, se trata de un instrumento que obliga a una gestión muy rigurosa y a trabajar muy duro, tanto en el plano público como en el privado, para obtener resultados positivos.

Y ello, porque esta metodología supone que, como las Haciendas Forales corren con el riesgo de la recaudación de todos los impuestos en su Territorio (*riesgo que se ha hecho realidad claramente en este periodo de crisis global, en el que la recaudación de las tres Haciendas Forales ha caído mucho*) y la Comunidad Autónoma no puede condicionar el Presupuesto del Estado (*y por lo tanto, tampoco condiciona la cuantía del Cupo Bruto, ni la de las Compensaciones*), la capacidad financiera de las instituciones vascas solo aumentará:

- Si se produce la transferencia de nuevas competencias a Euskadi, en las que el gasto estatal en territorio vasco esté por debajo del 6,24% de la dedicación de recursos a esa competencia en el Presupuesto del Estado,
- Y cuando el ritmo de crecimiento de la recaudación en el País Vasco sea superior al del Estado.

7º) A esta mayor capacidad financiera potencial para la dotación de los bienes y servicios públicos en Euskadi, tras producirse la correspondiente transferencia, se une el hecho, también reconocido en el Concierto Económico, de que la Comunidad Autónoma y las instituciones competentes en los Territorios Históricos tienen capacidad plena de gestión en la vertiente del gasto, aprobada por el Parlamento Vasco, fundamentalmente, y por las Juntas Generales.

Esto les permite –como acabo de apuntar– libertad total para determinar cómo se deben distribuir los recursos que provienen del Concierto, entre las diferentes competencias ya asumidas por la Comunidad Autónoma y ejercitado por el Gobierno Vasco o por las Diputaciones Forales o por los Ayuntamientos Vascos.

Y esto debe destacarse, porque la capacidad plena en la gestión del gasto representa un reconocimiento decisivo de autonomía, pues ésta se plasma y se potencia más por la vía del gasto que por la del ingreso.

Esto permite adaptar y orientar el conjunto de Presupuestos de todas las instituciones de la Comunidad Autónoma (*Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos*) a las necesidades reales del País, de acuerdo con la estrategia presupuestaria y política de gasto aprobada por las instancias representativas de la Comunidad Autónoma Vasca (*Parlamento Vasco, Juntas Generales y órganos plenarios municipales*).

8º) En octavo término, y también muy importante, al reconocerse en el Concierto capacidad plena de gasto a las instituciones vascas, los recursos obtenidos del Concierto Económico pueden destinarse también a desarrollar o po-

tenciar competencias no transferidas todavía a la Comunidad Autónoma, complementando lo que el Estado esté dedicando a las mismas en sus Presupuestos Generales.

Esto ha ocurrido durante décadas, por ejemplo, con la competencia relacionada con el campo de la Investigación y Desarrollo (*I+D o «Investigación científica y técnica», en expresión estatutaria*), una partida de gran importancia estratégica para garantizar la competitividad de la economía, que ha tardado casi treinta años en ser transferida a la Comunidad Autónoma Vasca (*que, por cierto, es la única que la ostenta, en estos momentos*).

A pesar de no haber sido transferidas hasta el año 2009 (*gracias a la gestión del PNV y del Gobierno Ibarretxe, por el Real Decreto 3/2009, de 9 de enero, con efectos 1 de enero 2009*) el Gobierno Vasco, con el apoyo de las Diputaciones Forales, ha ido dedicando a esta competencia, año a año, cantidades crecientes de recursos, detraídos de otros destinos menos estratégicos.

Esta política de fomento en una competencia reconocida en el Estatuto a la Comunidad Autónoma Vasca, pero no transferida, ha permitido que, en ese decisivo campo, la Comunidad Autónoma del País Vasco (*que en el año 1980 invertía en I+D un raquítico 0,16% del PIB*) fuera mejorando su dotación a Ciencia, Tecnología e Innovación, hasta situarse en un índice de I+D sobre PIB del 2,19% en el 2012²⁵ (*lo que representa un 63% más que el equivalente del Estado, o un 45% más que el que ostenta en estos momentos Catalunya*).

V. LOS ATAQUES Y CRÍTICAS AL CONCIERTO ECONÓMICO

El pasado 20 de enero de 2014, el Consejero de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid, Enrique Osorio señalaba: *«es un auténtico despropósito, injusto e incoherente, habiendo conseguido, además, la unanimidad de todas las comunidades autónomas en cuanto a la necesidad de su reforma»*²⁶. A estas expresiones del Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid, se podrían añadir otras, todavía más duras, del actual Ministro de Hacienda, cuando hace pocos años se encontraba en la oposición²⁷.

²⁵ Instituto Nacional de Estadística (INE), Estadísticas sobre Actividades en I+D. Año 2012, Resultados definitivos, Madrid: Notas de Prensa, 14 de noviembre de 2013.

²⁶ SÁNCHEZ, Carlos, Montoro abre el melón de la financiación autonómica sin pactos dentro ni fuera del PP. *El Confidencial*, 21 de enero de 2014.

²⁷ GAREA, Fernando, La misma medicina con distinta dosis. *El País*, 14 de octubre de 2013.

No hay que preocuparse especialmente porque estas expresiones no se refieren al Concierto Económico, sino al actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, es decir, a las 15 Comunidades Autónomas que no tienen reconocido en los estatutos de autonomía un sistema específico de financiación, como es el Concierto Económico vasco o el Convenio navarro.

Por lo tanto, los ataques y las descalificaciones que recibe el Concierto Económico hay que ponerlas en el contexto comparativo de que otro tanto se hace con el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Partiendo, por lo tanto, de la constatación de que, al parecer, nadie es perfecto, también hay que destacar, para valorar las críticas que a continuación voy a comentar sobre nuestro Concierto Económico, que no existe un patrón universal de cómo se organiza la Hacienda en los estados federales o confederales, a lo largo y a lo ancho del mundo.

Efectivamente, si se analizan las Constituciones y la forma de organizarse de distintos estados federales, entre los cuales se encuentran los países más importantes de la Tierra se observa que las diferencias entre los modelos de financiación y de relación entre el estado federal y el estado federado en Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Austria, Suiza, etc. por citar los casos más representativos, son tremendamente significativas.

Al no existir un patrón universal de cómo organizar este tipo de temas, podemos concluir con la afirmación tranquilizadora de que el Concierto Económico es un sistema más, eso sí, absolutamente peculiar, de los que existen en el mundo para la organización de este tipo de cuestiones (*y es que los vascos tenemos muchas cosas peculiares: una lengua sin parentesco alguno con ninguna otra, un grupo cooperativo de un tamaño no equivalente a nivel mundial... e incluso un equipo de fútbol que, según L'Equipe, «es un caso único en el fútbol mundial»*).

Entrando a analizar las críticas que recibe nuestro Concierto, podríamos señalar catorce distintas. Siete de ellas pueden calificarse de ataques políticos y otras siete de críticas técnicas (*aunque en muchas de ellas es perfectamente adivinable la intencionalidad política*).

El objetivo de toda esa batería de descalificaciones es obvio: **augmentar sensiblemente el Cupo que paga anualmente Euskadi al Estado** y no en pequeña proporción sino en cantidades que algunos de esos críticos y enemigos del sistema concertado sitúan en varios miles de millones de euros. El planteamiento es absolutamente rechazable, no solo porque sus fundamentos son criticables, sino porque sería destructivo y destabilizador para Euskadi en los planos institucional, económico, social y propiamente personal. **Una auténtica catástrofe** de consecuencias muy graves.

Una vez dejado claro lo anterior, volvamos a la enunciación de esas catorce líneas de descalificación contra el modelo de Concierto y el de Cupo, en el plano político y en el pretendidamente técnico.

Los siete ataques políticos al Concierto se podrían resumir de esta forma:

1. El Concierto Económico se concedió por presión de ETA.
2. Los vascos no pagan nada al Estado.
3. El Concierto es un privilegio.
4. El Concierto Económico crea un paraíso fiscal en Euskadi
5. El País Vasco no cumple con el principio de solidaridad.
6. El Concierto Económico vasco es oscurantista.
7. El Concierto vasco es una antigualla.

Las siete críticas técnicas más frecuentes son las siguientes:

1. El porcentaje de contribución del País Vasco al sostenimiento de las cargas del Estado es muy bajo.
2. Este porcentaje de contribución (el 6,24%) no ha cambiado desde 1981.
3. La capacidad de gasto por habitante en el País Vasco es demasiado alta, en comparación con la existente en otras Comunidades Autónomas.
4. Los Puntos de Conexión de los impuestos para su reparto entre el Estado y el País Vasco no son correctos, sobre todo en el IVA.
5. La valoración de las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco está fuertemente sesgada en las Leyes Quinquenales de Cupo.
6. El Concierto vasco no es aceptable, porque no es técnicamente extensible a otras Comunidades Autónomas.
7. España quebraría si se extendiese el Concierto Económico a todas las Comunidades Autónomas.

Todas y cada una de estas críticas tiene una clara contestación, pero para no alargarme, me voy a limitar a hacer una serie de comentarios generales, para situar el tema. Son los siete siguientes:

1º) El Concierto Económico vasco tiene más de 136 años. Y yo me pregunto: ¿los vascos tienen tanta capacidad de influencia y de acción, como para imponer un sistema que, de hacer caso a ese conjunto de críticas, es privilegiado y un verdadero expolio, durante un periodo de tiempo tan dilatado? La contestación se la dejo a los lectores.

2º) El Concierto Económico ha pasado en estos 136 años de existencia por distintos regímenes políticos: una monarquía absolutista, una monarquía liberal, dos dictaduras, una república y una monarquía parlamentaria.

Cabe entonces preguntarse: ¿cómo es posible que todos estos regímenes y las personas que los conducían, no se hayan dado cuenta de que los vascos viven en una situación privilegiada, al parecer disfrutando de muchas cosas, gracias al esfuerzo de los españoles? La contestación la dejo también a su criterio.

3º) La metodología de cálculo del Cupo se ha mantenido prácticamente invariable desde el año 1981. En ese periodo de tiempo se han implantado, al menos, cuatro modelos de financiación diferentes para las 15 Comunidades Autónomas de régimen común, en desarrollo de la LOFCA.

Simplemente por comparación, ¿la metodología del Cupo, que he ha mantenido esencialmente invariable, no merece más respeto? La respuesta se la dejo a su criterio.

4º) Les recuerdo también que el Concierto que yo negocié estuvo en vigor hasta el año 2001 y que, a partir del año 2002, ese Concierto fue renovado con carácter indefinido. ¿Es explicable que un régimen privilegiado y dañino, como al parecer se deduce de las críticas que antes he enunciado, haya sido mantenido en el tiempo y, además, se le haya dado, (*por cierto, por un Gobierno regido por el mismo partido que está en estos momentos en el poder*) un carácter indefinido? La contestación corresponde de nuevo a los lectores.

5º) En los 33 años, que van desde la aprobación del Concierto Económico de 1981 hasta el año 2014, además de la aprobación de un nuevo Concierto Económico en el año 2002, han pasado por las Cortes Generales ocho importantes Leyes que se refieren al Concierto Económico:

- Ley 49/1985 de 27 de diciembre, de Adaptación del Concierto al IVA.
- Ley 11/1993 de 13 de diciembre, de Modificación del Ajuste del IVA y de Adaptación del Concierto a la Ley de Impuestos Especiales.
- Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se adaptó el Concierto a los Impuestos Especiales de Fabricación y se establecieron diversos ajustes a la recaudación de estos impuestos.
- Las cinco Leyes Quinquenales de Cupo aprobadas el 28 de diciembre de 1988, 16 abril de 1993, 4 de agosto de 1997, 23 de mayo de 2002, 25 de octubre de 2007.
- Por lo tanto, las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) han tenido numerosas ocasiones para analizar y votar el tema del

Concierto Económico y lo han hecho, a lo largo del tiempo, con distintos gobiernos y con diferentes mayorías parlamentarias. ¿Es sostenible, racionalmente, que, a pesar de las numerosísimas ocasiones que han tenido para actuar, las Cortes Generales hayan ido aprobando, sucesivamente, leyes, algunas de un calado singular, si fueran ciertas las críticas que he enunciado al Concierto Económico? La contestación de nuevo es suya.

6º) Como acabo de señalar, en los últimos 33 años se han aprobado cinco Leyes Quinquenales de Cupo, en los años 1988, 1993, 1997, 2002 y 2007. Pues bien, todas ellas han sido aprobadas por mayorías aplastantes. Me he entretenido en sumar las cinco votaciones realizadas sobre Leyes Quinquenales de Cupo y el resultado global ha sido de 1.921 votos a favor (el 82,66%) y solo 5 votos en contra (el 0,22%), con 398 abstenciones (el 17,13%).

Los distintos Gobiernos españoles que han presentado estas leyes y los Diputados y Senadores de las Cortes Generales que las han aprobado ¿cómo es posible que hayan sido tan ignorantes para aprobar las mismas, por esa mayoría aplastante, si nos encontramos ante una institución, el Concierto Económico, que merece críticas tan rotundas? La contestación otra vez les corresponde.

7º) Incluso podríamos hacer una pregunta más atrevida: ¿ha habido una prevaricación masiva y continuada en el tiempo, por los distintos Gobiernos, Ministros de Hacienda, Diputados y Senadores, al aprobar normas radicalmente injustas? La contestación otra vez es suya.

Con todo ello, creo que podremos concluir que es injusto y bochornoso la cantidad de ataques, descalificaciones, estereotipos, falsedades y otras lindezas que, periódicamente, sufre el Concierto Económico vasco (*sorprendentemente, más que el Convenio navarro*).

El origen es diverso, básicamente político, periodístico, tertuliano o académico.

Yo no soy político, ni periodista, ni tertuliano, sino un ciudadano de a pie que se ha interesado por este tipo de cuestiones, como por muchas otras que he tenido que abordar en mi vida profesional, por lo que les traslado mi punto de vista.

Por supuesto que el Concierto Económico es mejorable. De hecho, tengo identificados 24 áreas de perfeccionamiento que no voy a desarrollar en este artículo, por falta de tiempo. Pero una cosa es mejorar, perfeccionar y adaptar de forma pactada y otra atacar, descalificar o minimizar.

Y lo hago desde el convencimiento de que todo ataque al Concierto, o su degradación, tiene no solo una indudable trascendencia política, sino también

personal para todos los vascos. Porque nos afecta como instituciones, como empresas, como sindicatos, como universidades, como ONG's, como entes sociales, o como simples ciudadanos.

Por ello, nos incumbe a todos la defensa de «nuestro» Concierto, importante cuestión que no está suficientemente interiorizada en Euskadi.

Porque en estos 33 años se han producido numerosos ataques contra el Concierto desde distintas instancias (institucionales, judiciales, políticas, académicas, mediáticas, etc.) que no han merecido reacción suficiente desde la sociedad vasca, un error mayúsculo que convendría evitar en el futuro.

Obviamente, los ataques y descalificaciones más trascendentes son los que vienen de aquellos políticos o partidos cuya concepción de España es la de un estado centralizado y centralizador o tienen aproximaciones populistas a cuestiones complejas, como es ésta, a la que se acercan con ideas preconcebidas o con planteamientos que tienen como objetivo obtener votos en el resto del Estado, atacando a la institución del Concierto y, con ello, a los vascos.

Es como si la historia, y determinados acontecimientos actuales, no fuera capaz de convencerles de que ésa es una fórmula que, en lugar de resolver lo que ellos conciben como un problema insoportable (*el del Concierto Económico vasco*), puede originar otros mucho más profundos y complejos.

Por unas o por otras razones, como se ve, el Concierto no goza de muy buena prensa política, al menos en el plano de las manifestaciones verbales. Pero, como acabo de apuntar, hay un hecho incontrovertido: el Concierto, el Cupo y las modificaciones que ha sufrido no los aprueba el Parlamento Vasco, sino las Cortes Generales, previo pacto con el País Vasco. Y lo ha hecho con mínima oposición y con votos favorables masivos.

Euskadi, los vascos, no tenemos capacidad de imponer, solo de convencer, y son otros estamentos los que aprueban lo pactado.

Personalmente, aunque no lo estoy en otras cuestiones, sí estoy totalmente de acuerdo con las manifestaciones que hacía, el 23 de junio de 2013, tras la polémica creada por unas declaraciones del señor Pere Navarro²⁸, el antiguo ex Presidente de la Comunidad Foral de Navarra y destacado político español, Jaime Ignacio del Burgo, nada sospechoso de nacionalista vasco, sino más bien lo contrario. Escribía entonces el Sr. del Burgo, textualmente, lo siguiente:

«España es como es y no como a algunos les gustaría que fuera. En el núcleo esencial de nuestra nación, no hay sitio para la uniformidad ni el centralismo.

²⁸ BARCELONA. (AGENCIAS), Pere Navarro pide eliminar el concierto vasco y navarro en una reforma constitucional. *La Vanguardia*, 13 de junio de 2013.

Cuando decimos que España es una nación plural queremos demostrar que somos un pueblo diverso»²⁹.

Fruto de esa diversidad, existe y existirá una institución secular, diferenciada y singular: nuestro Concierto Económico.

VI. CONCLUSIÓN

Concluyo con cinco ideas que someto a la consideración del lector:

1ª) El Concierto, una singularidad que hunde sus raíces en la historia vasca, debe respetarse, preservarse, defenderse y potenciarse, pues es consustancial con la Autonomía Vasca y se trata de la institución clave de la misma³⁰.

2ª) La segunda conclusión que deseo compartir, aunque en este caso reconozco que mi opinión es subjetiva, es que el de 1981 fue un gran Concierto porque en aquella negociación que tuve el honor de culminar, junto a mis compañeros de la Comisión Negociadora, el 29 de diciembre de 1980, no se buscó solo recuperar «el» Concierto Económico (y actualizar el de Araba), sino de conseguir «éste» Concierto Económico. Un Concierto que superó en mucho al vigente alavés.

3ª) Pero, y ésta sería mi tercera conclusión, no bastó solo con la negociación y recuperación de este Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa y el reforzamiento del de Araba. Porque, con esa poderosa palanca en las manos, había que saber gestionarlo adecuadamente y, con ello, levantar Euskadi.

Quiero dejar claro, por tanto, que contra lo que muchas veces se afirma, el Concierto no es una varita mágica.

Así, se dice muy frecuentemente que el hecho de que el País Vasco disfrute en estos momentos de una situación macroeconómica también positivamente diferencial es exclusivamente debido al Concierto Económico.

En otras palabras, el tener la menor tasa de paro, el mayor PIB per cápita, la mayor renta familiar disponible, el mayor nivel de educación, el menor fracaso escolar, etc. entre todas las Comunidades Autónomas, se afirma que es debido al Concierto Económico.

²⁹ DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, Mención para el nacionalismo. *ABC*, 23 de junio de 2013, p. 37.

³⁰ URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis, El Concierto Económico debe ser potenciado y defendido (y III). *Deia*, EKOBERRI. FORO DE ECONOMÍA, 26 de abril de 2011.

Es obvio que esto no es así. Hay que recordar, en primer lugar, que otra Comunidad Autónoma que disfruta de un régimen similar al Concierto Económico, la de Navarra, no tiene la misma positiva situación, a pesar de que en 1980 superaba, claramente, al País Vasco en todas esas referencias.

Y en la misma línea, hay que señalar que hay un tercer espacio económico, el del territorio común o si se quiere el Estado, que disfruta de la capacidad para «mantener, establecer y regular el régimen tributario» y además sin ningún tipo de limitación y que, sin embargo, no está, ni de lejos, en la misma situación que el País Vasco.

Si extendemos la vista al conjunto de los veintiocho Estados que integran la Unión Europea, todos los cuales, al ser Estados independientes, tienen reconocida esa capacidad de «mantener, establecer y regular el régimen tributario», por emplear la expresión estatutaria, apreciaríamos que muchos de ellos están en estos momentos en situaciones peores a los de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por lo tanto, el Concierto Económico no es ninguna panacea, sino una herramienta para poder gestionar un País en base a sus propios recursos y apoyado por una inteligente política económica que permita la transformación profunda del mismo. En otras palabras, es la inteligente política de transformación que se ha seguido en la Comunidad Autónoma Vasca desde el momento de la recuperación del Concierto Económico lo que explica la situación diferencialmente positiva que disfruta el País Vasco en estos momentos. Apoyándose, por supuesto, en el Concierto.

Esa política se ha basado también en una fórmula de «alianza público-privada» que ha dado resultados absolutamente satisfactorios, pues ha permitido hacer confluir las propias estrategias del sector privado, con las del sector público, para propiciar, de esta manera, una transformación, a todos los niveles, de aquel territorio que, cuando accedió a su autogobierno y acordó un Concierto Económico con el Estado español, estaba destrozado. Pero hizo un acto de fe, como hemos comentado anteriormente, y de confianza en su futuro, que ha sabido plasmar en una realidad diferencial.

4º) En base a ello, la cuarta conclusión que planteo es que los vascos y vascas disfrutamos de unas Instituciones públicas que han sabido, y están sabiendo, gestionar muy satisfactoriamente nuestro Concierto Económico. Me refiero a las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos y a sus Haciendas Forales respectivas. Y, apoyado en las Aportaciones que recibe de los Territorios, el Gobierno Vasco, y la Hacienda General del País Vasco, han tenido una actuación claramente sobresaliente, a lo largo de más de tres décadas.

5ª) La quinta y última conclusión que les ofrezco es que el gran éxito conseguido con el Concierto Económico en los últimos 33 años ha sido fruto, además del buen trabajo de los que lo han gestionado a lo largo de estas tres décadas, de que la realidad ha confirmado la profunda convicción que teníamos cuando lo negociamos en 1980. Asumimos entonces algo que no todos aceptaban: que, en Euskadi, contábamos con las ideas, la fuerza y la capacidad suficiente para superar las consecuencias de la gravísima crisis económica, social y política en que estaba sumergida el País Vasco de aquellos años.

Es muy alentador comprobar que esas mismas convicciones, fuerza y capacidades, siguen hoy plenamente vigentes, 33 años después. Es cierto, sin embargo, que el bienestar logrado, las malas perspectivas demográficas y el habernos convertido, en conjunto, en una sociedad «satisfecha», puede conducirnos, vía la autocomplacencia, a una pérdida de voluntad de superación.

Con todo lo señalado hasta ahora, quiero dejar clara mi satisfacción porque el Concierto haya sido un éxito político, hacendístico, social y económico, como soñé cuando el 29 de diciembre de 1980 firmé, junto al Ministro de Hacienda, Jaime García Añoveros, el último de los artículos de aquel Concierto que se ha cumplido, en su letra y en su espíritu, por las administraciones vascas. Espero y deseo que lo siga siendo por mucho tiempo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, Joseba and ALONSO OLEA, Eduardo, *The Basque fiscal system. History, Current Status and Future Perspectives*, Reno: Center of Basque Studies University of Nevada, 2014.

ABC, 9 de abril de 1981. García Añoveros ante el grupo parlamentario socialista.

ALCEDO MONEO, Miren, *La identidad pactada: primer proceso estatutario y Concierto Económico 1981*, Bilbao: Ad Concordiam, 2007.

ALONSO ARCE, Iñaki, «Una crónica del Concierto Económico (1981-2005): defensa de la autonomía normativa de los Territorios Históricos», en *Zergak*, nº 30, 2005, pp. 81-119.

ALONSO OLEA, Eduardo J., *500 años de Hacienda Foral*, Bilbao: Ad Concordiam, 2001.

- *El Concierto Económico. Desde la abolición foral hasta su recuperación (1839-1981)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2010.

AMAT, Jordi, *Els Laberints de la Libertat. Vida de Ramón Trias Fargas*, Barcelona: La Magrana, 2008.

- ARANBURU URTASUN, Mikel, *Provincias exentas. Concierto-Convenio: Identidad colectiva en la Vasconia Peninsular (1969-2005)*, Donostia: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.
- ATXABAL RADA, Alberto y MUGURUZA ARRESE, Javier, *Recopilación del Concierto Económico Vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía (1981 - 2004)*, Bilbao: Ad Concordiam, 2006.
- BIZKARGUENAGA ATUTXA, Iñaki, *Historia del Gobierno Vasco contada por sus consejeros (1980-1998)*, Oñati: IVAP, 2001.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Rasgos generales del Convenio y el Concierto actuales», en AA.VV., *Iura Vasconiae*, nº 6, Donostia-San Sebastián: Federación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2009, pp. 709-748.
- *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Bilbao: Ad Concordiam, 2006.
- DE VICARIO Y PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*. 1909.
- ENSUNZA ARRIEN, Maider, *La opinión pública española sobre el Concierto Económico vasco 1952-2002*, Bilbao: Ad Concordiam, 2005.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto, *Leyes y documentos de la 1ª Legislatura del Parlamento Vasco, 1980-1984*, Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1984.
- GARAIKOETXEA URRIZA, Carlos, *Euskadi: la transición inacabada. Memorias Políticas*, 2ª edición, Barcelona: Planeta Singular, 2002.
- INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACION PÚBLICA, *Historia del Gobierno Vasco contada por sus consejeros (1980-1998)*, Oñati: IVAP, 2001.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALAVERRÍA, Virginia, *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005
- LARREA ANGULO, Pedro, *En el ecuador del Concierto Económico Vasco de 1980*, Bilbao: Comisión de Bizkaia de la Real Sociedad Vascongada de los Amigos del País, 1992.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE número 236, de 1 de octubre de 1980).
- Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno» (BOE número 107, de 4 de mayo de 2012).
- Ley 8/1981, de 16 de julio, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981 (BOE número 107, de 4 de mayo de 2012).

Ley 7/1993, de 16 de abril, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1992-1996.

Ley 43/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el Quinquenio 1982-1986.

Ley 44/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de determinación del cupo del País Vasco para el quinquenio 1987-91.

Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001.

Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento de Cupo de País Vasco (BOE número 124, de 24 de mayo de 2002).

Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011 (BOE número 257, de 26 de octubre de 2007).

LÓPEZ LARRINAGA, José Ramón, «La experiencia de un negociador del Concierto Económico», en Aizega Zubillaga, Joxé Mari (coord.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de estudio*, Cuadernos de Derecho Azpilcuenta, nº 18, Donostia: IVAP, 2000, pp. 9-24.

- «Sugerencias para encarar la renovación del Concierto Económico desde la experiencia de la negociación de 1981», en Forum Fiscal Gipuzkoa, ref. 016222, 2001.

MUGURUZA ARRESE, Javier, *Fiscalidad Selectiva*, 2010.

- *Concierto Económico del País Vaco*, 2010.

- *Fiscalidad Comunitaria*, 2009.

OLMOS BARRIO, Federico, *El Concierto Económico y sus circunstancias*, Bilbao: Comisión de Bizkaia de la Real Sociedad Bascongada de los amigos del país, 1996.

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, *El sistema financiero del País Vasco*, 1992.

PORRES AZKONA, Juan, *Política y derecho-Los derechos históricos vascos*, Oñati: IVAP, 1992.

PUJOL SOLEY, Jordi, *Tiempo de construir. Memorias (1980-1993)*, Barcelona: EDICIONS PROA S.A, 2009. (E-book).

REGÍMENES PREAUTONÓMICOS ALAVÉS, GIPUZKOANO Y BIZKAINO

Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko erregimen aurreautonomikoa

The pre-autonomous system in Alava, Gipuzkoa and Bizkaia

José Manuel CASTELLS ARTECHE
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 26-03-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 05-06-2015

Con la puesta en marcha de un proceso hacia la autonomía vasca, se sirvió, con la presunta finalidad de abordar en mejor situación este proceso, un consensuado régimen preautonómico, que debiera satisfacer también las urgencias vascas. Los buenos propósitos no consiguieron –y la influencia centralista fue evidente– hacerse realidad. El penoso devenir preautonómico fue una constante en todo este período, que al menos marcó un hito histórico.

Palabras clave: Autonomía. Proceso preautonómico. Estatuto de autonomía del País Vasco. Centralismo.



Euskal autonomiarako prozesua martxan jarrita, ustez prozesu horri egoera hobean eusteko asmotan, erregimen aurreautonomiko adostua baliatu zen, euskal premiak ere asetzeko. Asmo on horiek –zentralismoaren eragina nabarmena izan zen– ez ziren errealitate bilakatu. Aurreautonomiaren bilakaera tamalgarria etengabea izan zen historian une garrantzitsua markatu zuen aldi horretan.

Giltza hitzak: Autonomia. Prozesu aurreautonomikoa. Euskal Herriko autonomia-estatutua. Zentralismoa.



A consensual autonomous system was implemented with the launch of a process towards Basque autonomy for the alleged purpose of better addressing this process with a system that should also accommodate Basque emergencies. Good intentions failed to turn it into a reality, and the centralist influence was obvious. The arduous pre-autonomy transformation was a constant throughout this period, which at least marked an historical milestone.

Key-words: Autonomy. Pre-autonomous process. Statute of Autonomy of the Basque Country. Centralism.

SUMARIO

I. LA INSISTENTE PRETENSIÓN PROVINCIALISTA. II. CAFÉ PARA TODOS O LA GENERALIZACIÓN DE LAS PREAUTONOMÍAS. III. LA ERUPCIÓN DE LA *COMISIONITIS*. IV. LAS PRIMERAS TRANSFERENCIAS. V. CONCLUSIONES DE LA ÉPOCA PREAUTONÓMICA. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA INSISTENTE PRETENSIÓN PROVINCIALISTA

Anticipamos ya que el impulso central en este momento histórico, cara al germen de autonomía en los tres territorios históricos vascos –que no en relación a Cataluña– fue totalmente provincialista. Impulso que será constante en esta dirección a lo largo del proceso preautonómico, como si se deseara condicionar con ello, el inminente proceso estatutario. Tal como, iniciáticamente, se demuestra con el Decreto de 7 de noviembre de 1975, promulgado por el entonces príncipe de España, norma por la que se creaba una «Comisión para el estudio de las medidas a adoptar para el establecimiento de un régimen administrativo especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya».

Es evidente el esfuerzo del poder central por montar una operación, que de forma premeditada, trataba de potenciar las instituciones provinciales vascas, aplazando «*ad calendas grecas*», el hecho aglutinador de un poder político intervasco; sirviéndose para ello, de diferentes maniobras o de tono meramente efectistas. Entre estas segundas puede ubicarse el Real Decreto-Ley de 30 de octubre de 1976 que derogó el Derecho-Ley de 23 de junio de 1937, disposición que a su vez había dejado sin efecto el régimen concertado de «las provincias traidoras» de Guipúzcoa y Vizcaya. Mera declaración oportunista sin contenido real alguno, puesto que no quedaba afectada la legalidad común vigente en tanto no resultara modificado, por «los regímenes administrativos especiales que en lo sucesivo se acuerden por los cauces legalmente pertinentes»¹.

¹ Resulta clave para todo este período, el componente ideológico del a la sazón Ministro de la Gobernación, Manuel FRAGA IRIBARNE, quien ya en una obra publicada recientemente (1973) y titulada *Sociedad, Región, Europa*, que asumía la regionalización del Estado, si bien con un carácter técnico, finalizaba su propuesta con una enumeración de regiones; la última citada era la región vasco-castellana, siendo explícita la voluntad del político de superar con esta tesis todo «concepto romántico-historicista».

Se ha hecho notar ya la diferencia con el similar proceso abierto para Cataluña. Cuando por Decreto de 20 de febrero de 1976, se creaba, al igual que para las provincias vascas, una Comisión para el estudio de un régimen especial de las provincias catalanas, se pronunciaba, no obstante, en el artículo 1º que tales provincias eran «integrantes de la región catalana». Región desconocida, sobra siquiera mencionarlo, en el supuesto de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya.

La Ley de reforma política de 4 de enero de 1977, relanza la transición política que concluiría con la Constitución de 1978 y los dos Estatutos (el vasco y el catalán) del año siguiente. De forma sintomática, el transitorio 1977 presencia la tantas veces solicitada y sintomática consolidación operativa de la Administración periférica del Estado, en momentos ciertamente cruciales para el avance hacia las autonomías políticas².

Regresando a la mencionada Comisión para el régimen especial de Guipúzcoa y Vizcaya, el desarrollo de sus trabajos ha sido descrito con exactitud³. Se puede señalar que como primer fruto de sus trabajos se presentaron dos anteproyectos por parte de las diputaciones provinciales, que si bien fueron aceptadas globalmente por los representantes de la Administración Central en la Comisión, sólo en la materia de las Juntas Generales, llegaron a plasmarse en un precepto dispositivo, configurándose como meros elementos materiales a tener en cuenta en tiempos posteriores.

La cuestión esencial durante este intervalo temporal se centra sobre estas Juntas Generales. También este tema es demostrativo del desfase de toda la operación: así se comprueba cuando sobre la base de los acuerdos alcanzados en la Comisión, se concluye en vísperas de la primera confrontación democrática después de febrero de 1936, con el Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977, por el que se restablecían las tradicionales Juntas Generales para Guipúzcoa y Vizcaya, con la finalidad prevista, de atender al gobierno y administración de los intereses públicos de las provincias, junto con las Diputaciones forales. Es virtualmente el impulsor de esta norma, el nuevo Ministro de la Gobernación, Rodolfo MARTÍN VILLA.

Es fácil demostrar lo trasnochado de esta norma en cuanto a su contenido: cuando la mayor parte de los partidos políticos se encontraban legalizados y preparándose para la inmediata contienda electoral, el citado Decreto-Ley montaba

² Sobre esta operación, tan tardía como inoportuna, el juicio crítico de Santiago MUÑOZ MACHADO en su artículo «Administración Periférica del Estado. Observaciones sobre su reforma», publicado en el *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 1977, pp. 217 y siguientes.

³ En este sentido, Ramón MARTÍN MATEO, en las páginas del número 82 de la *Revista de Administración Pública*, pp. 313-325.

un ajeno sistema representativo más propio del siglo XVI, prosiguiendo una vía municipalista a ultranza, prescindiendo totalmente del instrumento partitocrático, al menos en cuanto a la composición de las Juntas. Si bien cada municipio poseía un voto inicial, se ponderaban éstos según la población, añadiéndose un voto por cada mil habitantes en Guipúzcoa y el mismo voto cada 10.000 habitantes en Vizcaya.

Se seguía de este modo las pautas de la democracia orgánica, tan propias del régimen dictatorial que perduró hasta 1975. No podía ser más contradictorio con la democracia, que un representante del capitalino municipio de Bilbao fuera el portavoz de todos los habitantes de derecho de su término municipal, justamente en momentos en que las diferencias ideológicas afloraban en todas sus dimensiones. Pocas veces una norma jurídica puede ser tratada con mayor razón de anacrónica y extemporánea. Puesto que ciertamente lo era.

II. CAFÉ PARA TODOS O LA GENERALIZACIÓN DE LAS PREAUTONOMÍAS

Si Adolfo SUÁREZ⁴ y el lehendakari GARAIKOETXEA son los personajes claves en el debate estatutario propiamente dicho, la época inmediatamente anterior tiene otros personajes esenciales. Por parte del País Vasco, puede citarse a Txiki BENEGAS (P.S.E.), Juan ECHEVERRÍA (UCD), Juan AJURIAGUERRA (PNV) y desde la perspectiva central, aparecen MARTÍN VILLA y sobre todo, Manuel CLAVERO ARÉVALO, a quien se atribuye la expresión «café para todos», enunciadora de un igualitarismo territorial cara a la nueva época autonómica.

Época aquella de la que puede predicarse que nunca mayores expectativas produjeron menos resultados; una historia de frustraciones acompañó a este período, de forma inexorable. El punto de partida, al menos en el ámbito vasco, fue el célebre «compromiso autonómico» que firmaron varias fuerzas políticas en mayo de 1977 cara a la inmediata contienda electoral. Se formulaba para los cuatro territorios vascos la voluntad de un proyecto común de Estatuto de autonomía, configurándose una Asamblea de parlamentarios vascos en la que se agrupaban inicialmente todos los partidos del arco parlamentario, salvo UCD de Navarra.

Será el Partido Socialista de Euskadi (PSOE) el partido que lanzó la primera iniciativa al margen de la Asamblea de parlamentarios vascos. Proyecto

⁴ Un análisis del periodo de gobierno de SUÁREZ, en la obra de ROMERO, Ana, *Memorias de Carmen Díez de Rivera*, Barcelona: Planeta, 2002. La mentada fue directora de gabinete de 1976 a 1977 del gobierno SUÁREZ.

de claro seguidismo de lo que a la sazón se estaba forjando en la Cataluña de TARRADELLAS, que otorgaba un desmesurado protagonismo a los parlamentarios, con su monopolización de las Diputaciones forales y la Confederación de Consejos de dichas Diputaciones Forales, finalizando con un curioso refrendo de las normas promulgadas por parte del Gobierno vasco en el exilio⁵.

El PNV recuperó la iniciativa presentando un proyecto de marcado tono federalista a partir de las Juntas Generales y concluyendo con una asamblea confederal como último eslabón. Texto que sirvió de base a un proyecto conjunto de la Asamblea de parlamentarios vascos, que partiendo de las Juntas Generales y las Diputaciones forales, finalizaría con un Consejo Confederal del País Vasco, mezclando en este órgano Diputados forales y parlamentarios provinciales.

La situación se acelera con ocasión del restablecimiento de la Generalitat, por el Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, que se configuraba en el primer hito de una larga serie de sucesivas y generalizadas normas preautonómicas. Norma que significaría el techo para la reivindicación vasca, expresada en la negociación de la Asamblea de Parlamentarios vascos con el Presidente SUÁREZ. Finalmente, la negociación se plasmó en el Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1978, que ante todo y sobre todo, presuponía el primer paso en la institucionalización del País Vasco.

Para tal fin se creaba el denominado «Consejo General del País Vasco», sin que ello supusiera que (al instituirlo), «el presente Real Decreto-Ley condiciona la Constitución, ni otorga privilegio alguno, ni prejuzga cuál sea el Territorio del País Vasco»⁶. Del mismo modo, se aplazaba a mejores tiempos estatutarios, el afrontamiento de la auténtica problemática de fondo.

Tal vez sea esa, la Temática Territorial, donde más claramente se denota esta voluntad dilatoria.

En este ámbito, el Real Decreto-Ley diferenciaba entre el reconocimiento del derecho a formar parte del Consejo General y el ejercicio real de este derecho. A todos los efectos y con una fórmula que tendrá reflejos estatutarios, se proclamó que los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya podían integrarse en el ente preautonómico vasco si así lo manifestasen los órganos representativos territoriales competentes. Para la virtualización de este paso, se promulgó otro Real Decreto-Ley, de la misma fecha, que establecía el especial procedimiento de incorporación al Consejo General de la provincia de Navarra.

⁵ Crítica explícita Gregorio MONREAL en su artículo «Las Preautonomías», publicado en la obra colectiva *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián: Erein, 1979.

⁶ Preámbulo del mencionado Real Decreto-Ley.

El método de articulación interna y de funcionamiento del Consejo General consistía en una cierta federalización, dada la designación paritaria de los componentes de dicho Consejo sobre la base de los Territorios históricos, como por la facultad concedida a estos territorios de un derecho de veto sobre cualquier decisión del Consejo General en asuntos que afectasen a un específico territorio; así como, por el carácter de las Diputaciones de ejecutoras ordinarias de las competencias asumidas por el Consejo General⁷.

En lo que respecta al ámbito de las competencias, éstas fueron suministradas con especial cicatería. En opinión de un testigo tan acreditado en todo este proceso, como fue el ministro CLAVERO⁸, las preautonomías se basan en el derecho del Estado y no en Estatutos singulares y, en consecuencia, no hay transferencia de poderes normativos, sino exclusivamente facultades de gestión, «en lógica, tal como señaló Javier SALAS⁹, se pretendió evitar la expresión «transferencia o traspaso de competencias», empleando la más tenue de «transferencia o traspaso de la gestión o administración de funciones, actividades y servicios de la competencia de la Administración del Estado».

Partiendo de aquella intencionada «provincialización» del Consejo General, no dejaba de ser sintomática la alusión a competencias que podían llegar a este ente provenientes de las Diputaciones, así como la atribución de «coordinar las actividades de las Diputaciones forales que sean de interés general o común al País Vasco». Posibilidad, que sobra decirlo, nunca se llevaría a cabo, puesto que ni siquiera se recibieron competencias provinciales en este Consejo General.

III. LA ERUPCIÓN DE LA *COMISIONITIS*

Se atribuye a NAPOLEÓN el dicho de que ante un problema de difícil afrontamiento y más dificultosa solución, un método para aplazar la cuestión, consistía en la creación de una Comisión *ad hoc*.

Son ya varios los ejemplos de creación de Comisiones en esta época, que en los momentos iniciales del régimen preautonómico se van a acelerar sempiternamente con el escaso fruto reconocido.

⁷ No obstante, por acuerdo del Consejo General de 4 de septiembre de 1978, se decidió aplazar esas delegaciones previstas a las Diputaciones.

⁸ Postura expresada en el prólogo de su *Recopilación legal de los regímenes preautonómicos*, Madrid, 1978, 2ª ed., p. 16.

⁹ En su artículo titulado «Hacia una reestructuración de la Administración Periférica del Estado», publicado en el número 182 de *Documentación Administrativa*, p. 231.

Comisiones mixtas entre la Administración Central y el Consejo General del País Vasco, en tanto órganos de estudio, negociación y propuesta. Así, he citado a una Comisión para negociar «las medidas que sean necesarias para el restablecimiento de regímenes especiales de carácter foral de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya», velada alusión al restablecimiento de los conciertos para estos dos Territorios.

Otra Comisión mixta se estableció para proponer al Gobierno Central los acuerdos sobre transferencias al Consejo General de las funciones, actividades y servicios de competencia de la Administración del Estado. Se ha hecho notar la parquedad de estas transferencias, salvo en puntos concretos (urbanismo, régimen local). COSCULLUELA ha insistido en esta inanidad¹⁰ y la reserva de las mismas al correspondiente Estatuto de Autonomía.

Para tal fin se creó esa Comisión mixta como «solución meramente organizativa y simplista». Con conocimiento de causa, puedo señalar que teníamos presente los 16 componentes de esta Comisión por el Consejo General, que ante la esperanza de una fructífera negociación, resultó finalmente un auténtico fiasco, pese a las pretensiones iniciales proclamadas con ocasión de su constitución en la Presidencia del Gobierno. Desde el primer momento una mutua desconfianza imperó entre las dos partes de la Comisión, contraponiéndose a la voluntad evidentemente dilatoria de los representantes centrales, la urgencia de los comisionados vascos, cara a hallar justificación del régimen preautonómico. La causa que impidió el avance de esta Comisión mixta, radicó, no obstante, en el evidente «seguidismo» de la similar Comisión mixta Administración Central-Generalidad de Cataluña. Esta Comisión negociaba en primer lugar y sus conclusiones, convenientemente aderezadas, eran aducidas a la Comisión vasca, con el mínimo de «peculiaridades» posibles. Seguidismo premeditado del que es muestra una publicación del servicio central de publicaciones de la Presidencia del Gobierno, que reconoce que la Comisión mixta catalana era «un ejemplo tipo para los que rigen el funcionamiento de las diferentes Comisiones mixtas... (siendo) el modelo en el que se han inspirado las restantes». Sobra señalarlo: la imposición era el método de la aplicación al común, de lo que lograba la comisión catalana.

La consecuencia fue el proceso de deterioro funcional de las diferentes Comisiones, que ante su inanidad, fueron sustituidas por la negociación directa de las correspondientes instancias políticas en tanto «procedimiento menos falaz y más barato». Carencias que se percibieron claramente en el ámbito del per-

¹⁰ En el artículo titulado «En torno a las transferencia de funciones a las Comunidades Autónomas» en el número 18 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 367-368.

sonal, que llegó a extremos inusitados en cuanto a las limitaciones a su posible traspaso. Lo mismo puede predicarse de la correspondiente evaluación patrimonial, que en la Comisión mixta se limitó a un intercambio bilateral de opiniones, como se podrá comprobar.

Existieron otras causas exteriores que contribuyeron al defectuoso funcionamiento de esta primera Comisión mixta y al fracaso natural de la propia preautonomía. VILASECA MARCET, refiriéndose al supuesto catalán¹¹, extensible sin problemas a otros contextos territoriales, menciona una serie de factores: la falta de viabilidad de los acuerdos de esta Comisión mixta, ante la creciente preocupación por el marco constitucional y estatutario inmediato; por problemas de deslegalización de disposiciones estatales; los factores derivados de problemas de los organismos estatales en la tramitación de expedientes, y finalmente, por problemas burocráticos, o por decirlo mejor, de la falta de personal a pasar a la Generalitat.

IV. LAS PRIMERAS TRANSFERENCIAS

Como demostración de lo expuesto con anterioridad, pueden mencionarse dos disposiciones de Transferencias comprensivas de las primeras atribuciones al Consejo General vasco que tienen lugar este año de 1978. La primera es el Decreto de 15 de julio en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo; la segunda, el Decreto de 25 de agosto, que se refiere a interior (régimen local), turismo y en lo que concierne al conocido Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Tanto el Decreto de 15 de julio como el de 25 de agosto, cuya negociación y formalización pude seguir de cerca, es el espacio demostrativo más eficaz para entender las anteriores apreciaciones. En primer lugar, se limita a copiar un similar precepto con referencia a la Generalidad y con igual ámbito material, prescindiendo de las propuestas aceptadas en la Comisión mixta vasca que no podían menos que partir de la peculiar estructuración interna del País Vasco. En segundo lugar, se resalta la nimiedad de las competencias afectadas por este Decreto, limitadas básicamente al traspaso de actividades de control y tutela sobre las corporaciones locales. La explicación de que dichos Decretos fueron aceptados por el Consejo General vasco, fue al considerarse que se trataba de un primer paso que si débil y vacilante, resultaba imprescindible para comenzar el proceso con ciertas posibilidades de futuro.

¹¹ En su artículo «Consideraciones sobre el Traspás de Serveis» en el número 3 de *Administració Pública*, p. 21.

En lo que concernía al personal y patrimonio afectados por estas disposiciones, las resistencias o renuencias centralistas fueron, particularmente contundentes. Se comprueba esta afirmación, cuando en el momento final de la «negociación», al cuantificarse el personal que debía transferirse con el régimen local y el Reglamento de actividades, la negativa de la Administración Central fue casi total, aduciendo que no existían funcionarios que gestionaran con exclusividad los servicios transferidos, puesto que se encargaban además de otras funciones que no eran objeto de transferencia; consecuencia: no podía prescindirse de ellos; que además no existían en el País Vasco funcionarios del Servicio nacional de inspección y asesoramiento de las corporaciones locales (S.N.I.A.C.O.L.), únicos que según la Administración Central podían ser objeto de la transferencia.

Sólo así se puede entender que cuando el 15 de diciembre de 1978, se firma, con toda solemnidad, en la Diputación de Guipúzcoa, las primeras transferencias para la gestión del régimen local –con notoria amplitud– y respecto de los tres territorios históricos, además del contenido del Reglamento de actividades, materia cuantitativa y cualitativamente importante, pasaban como elementos personales encargados de dicha gestión, dos técnicos y dos administrativos de la Administración General y tres auxiliares de dicha Administración. Hay que hacer notar que tan irrisorios datos, había todavía que modularlos, puesto que dicho personal formaba parte de las plantillas de las Diputaciones, aunque coyunturalmente prestaban servicios en el Servicio nacional de inspección y asesoramiento de las corporaciones locales (S.N.I.A.C.O.L.).

Algo similar sucedió en lo que concierne al patrimonio, puesto que lo que la Administración Central «transfirió» fueron unos bajos de la Diputación Foral de Guipúzcoa, prevaleciendo que en ese lugar se hallaba en funciones el citado S.N.I.A.C.O.L. Dicho con claridad y con espíritu crítico: se afectó al personal de unas corporaciones provinciales y al patrimonio de una concreta Diputación, sin que se fijaran créditos de ningún tipo. En realidad, el propio Ministerio del Interior puso a disposición del Consejo General y en el crucial tema del Reglamento de actividades, «un titulado superior procedente de la Diputación Foral de Vizcaya y una auxiliar del extinto S.N.I.A.C.O.L.», cuya posterior situación nos lo ahorraremos por no agravar el juicio, ya suficientemente negativo.

V. CONCLUSIONES DE LA ÉPOCA PREAUTONÓMICA

En medio de una fuerte conturbación social ante la realidad de un plural e intenso terrorismo, el saldo preautonómico constituye un rotundo fracaso. Los

objetivos globales señalados por uno de sus mentores, CLAVERO ARÉVALO¹² (trazar por consenso un mapa regional de España casi al cien por cien; constituir un rodaje para el posterior y más intenso proceso de autonomía; consolidar la democracia), no se consiguió y además con claridad. Puesto que ni se alcanzó el mapa regional previsto (y el caso de Navarra lo demostraba cumplidamente); ni se consiguió un rodaje útil para el fenómeno posterior estatutario, por carecerse casi completamente de competencias y medios reales disponibles; ni tampoco ayudó, y el caso vasco fue particularmente sintomático, a que la transición hacia la democracia fuera más sencilla y menos traumática.

Fue así un fracaso del entramado institucional, al menos en el supuesto vasco, que repercutió negativamente en la perceptible frustración popular, desencanto temprano que se consumó, en igual ámbito en las elecciones legislativas y municipales de 1979.

Se era consciente además de las consecuencias de un desfase entre las declaraciones del Gobierno central, particularmente enfáticas y enunciatoras de un avance autonómico, y el terreno de la praxis, que no podía menos que cuestionar aquellas manifestaciones. La política gubernamental hacia el País Vasco sería, de tal modo, de una extremada cicatería, aunque varió radicalmente —el personaje SUÁREZ fue fundamental— al iniciarse el proceso estatutario, el auténtico proceso.

Sobre todo y ante todo, faltó imaginación para entender la perentoriedad y urgencia de la exigencia autonómica vasca y montar alternativas inmediatas que supusieran soluciones válidas¹³.

Por parte del Consejo General del País Vasco, profundamente impotente por la tantas veces mentada falta de medios de toda clase, se sumió en un espacio declaratorio, tocando los problemas reales y aportando soluciones¹⁴. El énfasis declaratorio no impedía percibir en el trasfondo, una innegable negatividad. El

¹² CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *Recopilación legal, op. cit.*, pp. 20-21.

¹³ Siguen siendo válidas las notas críticas de Gregorio MONREAL (periódico *El Diario Vasco*) titulado «La izquierda y la cuestión navarra». Concretamente citaré un párrafo: «Tuvimos una política de consenso que no entendió que la excepcionalidad de la situación vasca, requería medidas urgentes y singulares del tipo al menos, de las que figuraban en el proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos».

¹⁴ En su declaración a la opinión pública de 18 de diciembre de 1978, se manifestaba en un punto lo siguiente: «El balance que el Consejo General Vasco presenta ante el pueblo no es el que se hubiera deseado, puesto que existen ámbitos importantes de Autogobierno en los que las competencias logradas son insuficientes y otras enteramente desprovistas de ellas... No obstante las dificultades encontradas, unas derivadas de indudables problemas técnicos que todo proceso de transferencias lleva implícito y otras de índole política, o de incomprensión de determinadas cuestiones, el Consejo General Vasco considera positivo para el Pueblo Vasco el proceso emprendido».

Estatuto ya a la vista, hacía relativizar la mezquina aventura preautonómica, pero esa nimiedad no puede ser obviada, aunque afortunadamente no supuso una piedra en el camino hacia la autonomía real del País Vasco.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CLAVERO ARÉVALO, Manuel, Prólogo. En *Recopilación legal de los regímenes preautonómicos*, Madrid, 1978, 2ª ed.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis Manuel, En torno a las transferencia de funciones a las Comunidades Autónomas, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 18 (1978), pp. 367-380.
- MARTÍN MATEO, Ramón, La gestación del régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa, *Revista de Administración Pública*, núm. 82 (1977), pp. 313-325.
- MONREAL ZIA, Gregorio, *Las Preautonomías, Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, San Sebastián: Erein, 1979.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, Administración Periférica del Estado. Observaciones sobre su reforma. *CXXV Aniversario de la Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 1977, pp. 217.
- ROMERO, Ana, *Memorias de Carmen Díez de Rivera*, Barcelona: Planeta, 2002.
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier, Hacia una reestructuración de la Administración Periférica del Estado, *Documentación Administrativa*, núm. 182 (1979), pp. 221-254.
- VILASECA I MARCET, Josep Maria, Consideraciones sobre el traspás de serveis, *Administració Pública*, núm. 3 (1980), pp. 9 y ss.

**RÉGIMEN PREAUTONÓMICO NAVARRO.
LOS HECHOS Y LAS IDEAS EN LA PRIMERA FASE
DE LA TRANSICIÓN DE NAVARRA (1976-1979)**

Nafarroako erregimen aurreautonomikoa. Nafarroako Trantsizioko
lehenengo faseko gertakariak eta ideiak (1976-1979)

The pre-autonomous system in Navarre. The events and ideas in the first
stage of the Transition in Navarre (1976-1979)

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN
Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 20-01-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 23-02-2015

El cambio del régimen político autoritario al constitucional se produjo en todo el Estado en un proceso conocido como la Transición, que se desarrolló desde la muerte del dictador a la promulgación de la Constitución. Durante este periodo y en tanto se configuraba un régimen de descentralización política y administrativa se establecieron regímenes provisionales de preautonomía. En Navarra fue preciso que los Fueros o derechos históricos al autogobierno, la Diputación Foral y el Consejo Foral Administrativo, instituciones de gobierno administrativo-económico y participación, se transformaran en una asamblea democrática y en un gobierno, como fase previa para incorporarse al nuevo régimen constitucional del Estado autonómico.

Palabras-clave: Transición. Navarra. Fueros. Derechos históricos. Democratización institucional.



Erregimen politiko autoritariotik konstituzionalerako aldaketa Estatu osoan gertatu zen, Trantsizio izenez ezagutzen den prozesuan; diktadorea hil zenetik, Konstituzioaren aldarrikapenera arte. Aldi horretan eta deszentralizazio politiko eta administratiboko erregimena eratzen zen bitartean, aurreautonomiako behin-behineko erregimenak ezarri ziren. Nafarroan, Foruak edo autogobernu, Foru Aldundi eta Foru Kontseilu Administratibo, administrazio, ekonomia eta partaidetzako gobernu-erakunderako eskubide historikoak biltzar demokratiko eta gobernu bilakatu behar izan ziren, autonomia-estatuaren erregimen konstituzional berrira egokitu aurreko fase gisa.

Giltza hitzak: Trantsizioa. Nafarroa. Foruak. Eskubide historikoak. Demokrati-zazio instituzionala.



The change from an authoritarian to a constitutional political system occurred throughout the state in a process known as the Transition, which spanned the period after the dictator's death until the enactment of the Constitution. As far as a political and administrative decentralization system was concerned, provisional pre-autonomy systems were established during this period. In Navarre it was necessary for the *Fueros*, or historical rights to self-government, the Regional Government and the Regional Administrative Council, administrative and economic government institutions, to develop into a democratic assembly and government as a preliminary step to implementing the new constitutional system of the autonomous State.

Key-words: Transition. Navarra. Fueros. Historical rights. Institutional democratization.

SUMARIO

I. EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO. II. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN NAVARRA. 1. Los primeros pasos en 1976-1977. 2. La preautonomía vasca y Navarra. 3. Reintegración foral plena, mejoramiento del Fuero y democratización de las instituciones. III. NAVARRA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. IV. EL REAL DECRETO 121/1979, DE 26 DE ENERO, Y EL PARLAMENTO FORAL. 1. El camino a la definitiva democratización. 2. El panorama político-ideológico. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFIA.

El régimen político autoritario establecido en España por los vencedores en la Guerra Civil (1936-1939) se considera concluido con el fallecimiento del dictador Franco el 21 de noviembre de 1975. Se inició con las características propias del modelo fascista vigente hasta el fin de la 2ª Guerra Mundial, evolucionó configurándose como una «democracia orgánica», que se fue debilitando durante los años 60, manteniéndose en los 70 mientras se transformaba el país en lo económico y social. En este periodo final las luchas internas por el poder entre los diferentes grupos políticos y económicos, la pérdida de la ideología y los nuevos espacios sociales y políticos determinaron que en el momento de la muerte del dictador hubiese en la mayoría de la sociedad española en general y en la navarra en particular una clara demanda de cambio profundo que homologue a España con el resto de los países europeos.

I. EL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO

El régimen político democrático se instituyó en España por la Constitución de 27 de diciembre de 1978. Estuvo precedido por un período predemocrático, conocido como la «Transición», en el que se dieron los primeros pasos con los cambios normativos y políticos necesarios para superar el régimen franquista y llegar al referéndum constitucional.

Tras la muerte de Franco, el Rey sustituyó en la presidencia del Gobierno a ARIAS NAVARRO por Adolfo SUÁREZ, quien presentó la «Ley Fundamental para la Reforma Política» en septiembre de 1976. Su aprobación por referéndum el 15 de diciembre de 1976 consolidó la reforma frente a la ruptura y el cambio de régimen desde el régimen, «de la ley a la ley». Consagró en su artículo 1 el principio

democrático: «La Democracia, en el Estado Español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del Pueblo. Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado».

El RD-L de 18 de marzo de 1977 estableció la normativa electoral para garantizar la participación y transparencia de las elecciones. El 9 de abril de 1977 se legalizó el Partido Comunista y el 17 de octubre se dictó la ley de amnistía política¹. El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas a las Cortes que se convirtieron en constituyentes.

La Constitución fue aprobada por el Congreso el 31 de octubre², celebrándose el referéndum el 6 de diciembre de 1978³. El Rey la sancionó en sesión conjunta de ambas Cámaras el 27 de diciembre, entrando en vigor el día 29.

Con la promulgación de la Constitución se puso fin al régimen franquista, constituyéndose España en un «Estado social y democrático de Derecho», con forma de Monarquía parlamentaria (art. 1), que reconocía el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2) y los derechos históricos de los territorios forales (DA 1^a). La Disposición Derogatoria mantuvo la vigencia para Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839. La Disposición Transitoria 4^a estableció el régimen para la incorporación de Navarra al régimen preautonómico vasco o al estatutario que le sucediera. En el Título VIII se reguló el régimen autonómico, configurando un Estado política y administrativamente descentralizado.

II. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN NAVARRA

La Transición desde el franquismo a la democracia tuvo en Navarra una peculiaridad directamente relacionada con su régimen privativo, que se desarrolló en varias fases⁴:

¹ Previamente se promulgaron el Real Decreto-ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, y el Real Decreto 388/1977, también de 14 de marzo, sobre indulto general.

² Se produjeron 325 votos a favor, 6 votos en contra del diputado de Euzkadiko Ezkerra-EE y de Alianza Popular-AP, y 14 abstenciones entre ellas las de los diputados del Partido Nacionalista Vasco-PNV y la del diputado de UCD por Navarra señor Aizpún. En el Senado se produjeron 226 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones.

³ La abstención fue del 32,89 %, siendo favorable el 87,87 % de los votos emitidos, que representó el 58,97 % del total de electores. Los votos negativos representaron el 7,83 % de los votos emitidos y el 5,25 % del total de electores.

⁴ A modo de advertencia para puristas. La Transición en cuanto afectó al régimen foral de Navarra se ha tratado en varias obras generales que se recogen en la bibliografía. En cuanto al proceso y su documentación está expuesto en dos obras. GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995: en el tomo primero la evolución del proceso con remisión a los documentos y en el segundo los que le sirven de fundamento, que actualmente, obran en el

- a) La primera (1976-1979), a partir de las iniciativas de la Diputación Foral y los debates en el Consejo Foral, que podemos denominar «preconstitucional» en paralelismo con el régimen preautonómico de algunas regiones del resto del país. Tras la promulgación de la Constitución en 1978, las iniciativas de la Diputación Foral para reformar el régimen foral histórico de la Ley de 16 de agosto de 1841 y el RD 121/1979, de 26 de enero, para mejorar el sistema institucional con la democratización de las instituciones forales y la actualización del régimen foral de Navarra, que culminó con la elección y constitución del Parlamento Foral tras las elecciones de 3 de abril de 1979.
- c) En la segunda (1979-1982) se encuadrarían las iniciativas de la Diputación Foral en su acuerdo de 8 de junio de 1979 y las resoluciones del Par-

Archivo Real y General de Navarra-ARGN. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011: recoge el proceso en su desarrollo y documentos hasta la entrada en vigor de la LORAFNA con CD de estos. Ambos autores los plasman en su versión original por haber intervenido en los procesos directamente y disponer de los mismos en su condición de secretario general de la Diputación Foral el primero y de asesor del Presidente el segundo. Las obras fueron encargadas, autorizadas y publicadas por el Gobierno de Navarra, incluso para poder recoger los documentos. Son los mismos que hoy se hallan en el citado archivo, que resultan inaccesibles al público no autorizado por estar protegidos por el artículo 20 de la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, durante un plazo de treinta años. Además en las cajas que los contienen están absolutamente mezclados y desordenados, siendo mucho más práctico acudir a aquellas obras. Por tanto, el utilizar los textos de ambas obras permite conocer las fuentes documentales originales y son, por ahora, el medio más factible de hacerlo. De ahí el interés que tiene el precisar su emplazamiento exacto en las obras, como se realiza en este trabajo. El hacer continuas citas de las obras anteriores sólo tiene la finalidad de facilitar el acceso a las fuentes primarias a quienes quieran conocer el proceso y sus documentos, ya que el régimen legal vigente puede producirles dificultades o, al menos, importantes demoras. No sería la primera vez, ya que muchos de los que han trabajado la época se refieren a la primera de las obras, sin que por no haber buscado en el ARGN se les pueda considerar poco rigurosos. Al contrario ese fue el único medio para poder conocerlas. Todo ello salvo que el purismo académico-burocrático lleve a considerar que las únicas fuentes primarias sólo se hallan en los legajos de los archivos y no en las publicaciones que los contienen antes de archivarlos acumulados y sin clasificar por materias o fechas. Son otros autores los que tienen el reto de demostrar que las fuentes publicadas no son las sustanciales del proceso. Claro que el contenido de una comunicación a un Simposio no puede ser otra cosa que el resumen o exposición sucinta y selectiva de los textos y documentos recogidos en los libros que tiene muchísima mayor extensión: en el primero un total de 1.617 páginas; en el segundo 1.677 páginas y un CD de documentos. Por si para alguien es más interesante conocer los documentos en sus cajas del citado archivo, le pueden ser útiles estas referencias: Diputación Foral de Navarra, cajas 25762, 25763, 25764, 25765, 25766; Legislación y Fueros: caja 111225; Democratización instituciones forales, caja 111681; todas ellas llenas de legajos algunos sin numerar. Los medios de comunicación escritos en los que hubo debate ideológico entre las concepciones enfrentadas están vistos y recogidos en detalle y textos en las citadas obras; hacerlo aquí hubiese supuesto un tamaño excesivo respecto a los condicionamientos preestablecidos sobre tamaño en sus distintos parámetros. En la Biblioteca General de Navarra y en el Archivo Municipal de Pamplona se hallan las colecciones ambos medios. Diario de Navarra tiene digitalizados y accesibles sus periódicos en su página web, mediante pago, salvo a suscriptores. El Pensamiento Navarro está totalmente microfilmado y parcialmente digitalizado en ambos centros.

lamento Foral de 5 de noviembre de 1979, sobre la reintegración foral e institucionalización de Navarra, de las que surgieron las Bases en las que se apoyó la negociación con el Gobierno, que se concretaron en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Esta norma concretó para Navarra el alcance del reconocimiento de los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, adecuando el régimen foral histórico a la unidad constitucional, reconociendo su identidad y autogobierno.

Este proceso lo lideraron, a partir de las elecciones constituyentes de 15 de junio de 1977, las fuerzas democráticas favorables al mantenimiento de Navarra como espacio político propio y diferenciado, rechazando la actitud conservadora de la Diputación Foral y la pretensión integradora del nacionalismo vasco⁵. Los diputados y senadores elegidos eran, en aquel momento, la representación legitimada democráticamente, y defendieron su carácter para constituirse en Consejo Parlamentario de Navarra, frente a la Asamblea de Parlamentarios Vascos y la Diputación Foral, para iniciar el proceso de reforma de las instituciones forales. Supuso rechazar el *statu quo* de la Diputación franquista que, sin embargo, se mantuvo hasta las elecciones municipales y forales de 3 de abril de 1979, en una interlocución conflictiva con aquéllos y con el Gobierno⁶.

Frente a legitimidad democrática de aquéllos, la Corporación foral, elegida por el sistema franquista, se consideraba investida de la legitimidad institucional histórica y la encarnación del Fuero, autocalificándose de «única depositaria del legado irrenunciable de nuestros fueros»⁷, como auténtica institución configuradora del cuerpo político navarro⁸, asesorada por el peculiar órgano

⁵ En las elecciones generales la UCD obtuvo el 34% de los votos con tres diputados al Congreso, y el PSOE el 30% con dos diputados. Su presencia en el Senado fue de tres senadores para la UCD, el cuarto senador lo obtuvo una coalición nacionalista vasca.

⁶ La Diputación procedía de las últimas elecciones municipales del franquismo celebradas el 13 de noviembre de 1973, siendo los municipios los que elegían a los diputados conforme a la legislación de régimen local, a la que se remitían los artículos 9 y 10 de la Ley de 16 de agosto de 1841. Las celebradas en ese régimen fueron las de 1948, 1951, 1954, 1957, 1960, 1966, 1970 y 1973.

⁷ En el acuerdo de 20 de agosto de 1977, que propuso la «reintegración foral». GORTARI UNANUA, J., *La Transición...*, I, pp. 141-142.

⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, p. 133: La Diputación configurada por la Ley de 16 de agosto de 1841 «era la máxima representante de la provincia y de su régimen foral y pasó a ostentar las facultades forales sin ninguna limitación. Era el órgano en que descansaba la foralidad navarra y concentraba las facultades derivadas de la autonomía de Navarra; sin que le fuesen aplicables, con las salvedades expresadas en la Ley de 1841, las leyes provinciales estatales».

participativo que era el Consejo Foral Administrativo de Navarra⁹. Esta naturaleza de representación institucional se la reconocieron los diputados y senadores hasta aceptarla como negociadora con el Gobierno del proceso de democratización institucional. A pesar de sus diferencias los diputados y senadores elegidos democráticamente y la corporación franquista coincidían en que:

«sólo el pueblo navarro tiene derecho a decidir si acepta o no la existencia de un poder político supranavarro, intermedio entre Navarra y el Estado español. Mientras tanto sólo la Diputación Foral y el Consejo Foral, cuya representatividad democrática confiamos sea plena en las próximas elecciones, constituyen los únicos órganos propios de poder. No se olvide que cualquier alteración del *estatus* de 1841 tan sólo puede hacerse mediante nuevo pacto suscrito por la representación legítima de Navarra, encarnada por la Diputación Foral como heredera y depositaria de la soberanía foral del pueblo navarro»¹⁰.

Este debate entre la institución foral y los elegidos para las Cortes Generales, entre las actitudes conservadoras del *statu quo* foral y su reforma democrática tuvo amplio eco político-social y en los dos medios de comunicación publicados en Navarra. El tradicionalista-carlista *El Pensamiento Navarro* se alineó con la Diputación, tras superar la crisis interna producida por el apoyo que su director Javier M. Pascual dio a las tesis del carlismo-socialista federal y autogestionario de los Borbón-Parma¹¹. El conservador *Diario de Navarra* lo hizo por la reforma democrática de las instituciones forales¹². Demostró habilidad para adaptarse a los nuevos signos de los tiempos y poder seguir ejerciendo su tradicional papel de medio de las clases sociales dominantes tradicionalmente en Navarra a las que la transformación socio-económica del desarrollismo y la nueva democracia haría perder su papel histórico. Su punto de ruptura con la Diputación franquista fue un artículo de su director Uranga (*Ollarra*) de 24 de

⁹ Lo creó la Diputación Foral por acuerdo de 16 de julio de 1898 como órgano consultivo en la formación de los presupuestos, en el examen de cuentas, en la emisión de deuda, en las cuestiones de fuero, en cuantos asuntos merezcan especial asesoramiento a juicio de la Diputación, y en los reglamentos y medidas de carácter general. Fue reorganizado por acuerdo de 16 de octubre de 1901. El RD-L de 4 de noviembre de 1925 lo convirtió en medio de garantía de la autonomía municipal añadiendo a las anteriores materias los Reglamentos, Ordenanzas o acuerdos generales sobre administración y régimen municipal. Se modificó en cuanto a su composición por acuerdos de la Diputación Foral de 1935, 1949, 1967 y 1974. GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962. IZU BELLOSO, Miguel, *Derecho Parlamentario de Navarra*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 2009, pp. 39-45.

¹⁰ Entrevista a Jaime Ignacio DEL BURGO en *Punto y Hora de Euskal Herria*, 11, 15 de septiembre de 1976.

¹¹ ERREA IRIBAS, Rosa María, *Javier María Pascual y El Pensamiento Navarro «Con él llegó el escándalo» (1966-1970)*, Pamplona: Eunat, 2007.

¹² Es imposible recoger todo el papel de los medios de comunicación de Navarra en el proceso, limitándonos a unas breves pero significativas referencias.

enero de 1976 criticando el secretismo de la diputación y apoyando las demandas de democratización institucional. A partir de ahí ambos diarios superaron su antagonismo histórico carlistas-liberales para ser los portavoces y tribuna de la ya vieja alta burguesía dominante en la sociedad navarra y controladora histórica del poder provincial y foral, en sus dos tendencias ideológicas: la de los dos grupos que luchaban en la corporación: los conservadores mayoritarios y los reformistas minoritarios.

En este tiempo confluyeron el debate nacional de cambio de régimen y construcción del Estado constitucional democrático y el local. Una premisa común fue la crisis económica y la conflictividad social que, si debilitaron al franquismo, supusieron un grave riesgo para lograr el primero en una sociedad estabilizada. El terrorismo de derecha e izquierda radical fue otro factor agravado por el terrorismo de ETA contra cualquier proceso de cambio institucional en el que pudiera perder apoyos y legitimación para sus acciones y objetivos independentistas, particular me respecto a Navarra.

Dentro de esta, se produjeron debates sobre el orden institucional que encubrían los relativos al control del poder de la Diputación por los grupos que lo habían venido ejerciendo desde la guerra civil y, a su vez, por los cambios de clases sociales dominantes que se veían mermadas en su control de las instituciones y la economía por el cambio social derivado de la industrialización y la configuración de una nueva clase media que conduciría a la aparición de una clase política democrática. La cuestión identitaria fue, sigue siendo, uno de los asuntos más utilizados en los conflictos y debates en muchos de los cuales se mezclaban todas las cuestiones posibles, particularmente esta última como elemento de lucha de clase: los trabajadores izquierdistas e integracionistas frente a los capitalista y burguesía navarrista¹³.

1. Los primeros pasos en 1976-1977

La Diputación Foral del momento estaba configurada y actuaba dentro del régimen franquista, aunque en su seno existieran distintas sensibilidades respecto al futuro de España y Navarra en función de la edad de los diputados forales, de su participación en la guerra civil, de su ideología y de su medio social. Los siete miembros habían sido elegidos en marzo de 1974 formándose casi de inmediato dos grupos y tendencias de futuro. El grupo mayoritario lo formaban los señores MARCO, ASIÁIN, ITURRALDE y FORTÚN procedentes del tradi-

¹³ En un trabajo de esta naturaleza es imposible entrar en detalle sobre todo ello, aunque se haga algún ligero apunte.

cionalismo y la falange, excombatientes alguno con grado militar y todos ellos con gran compromiso con el régimen. El grupo minoritario estaba formado por los diputados señores VISUS, ARZA e IRAZOQUI, más jóvenes, que ocupaban cargos municipales, sin otras vinculaciones políticas con el régimen y mentalidad más abierta respecto al futuro del país. Los primeros formaban parte del «bunker» con una actitud conservadora del *statu quo* político y foral, mientras que los demás estaban entre quienes, desde dentro del régimen, propiciaban su renovación y transformación en un orden constitucional y democrático.

La Diputación se planteó unánimemente en sesión de 20 de febrero de 1976 «analizar reflexivamente la situación actual» encargando a una comisión de juristas que, «con base en el Régimen Privativo reconocido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y con arreglo a los principios forales», le informase sobre posibilidades de integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra.

La preocupación mayoritaria de la Corporación foral se centró en las cuestiones competenciales y en otras menores, sin consideración alguna sobre la democratización y la reforma institucional, que preocupaban a la sociedad con el fin del franquismo y el inicio de la transición a un nuevo régimen.

Sin embargo, los tres diputados forales del grupo minoritario iniciaron el camino para la transición del régimen foral y del orden institucional franquista hacia el régimen constitucional. Lo hicieron con la presentación de una moción en la sesión de 21 de julio de 1976 para la convocatoria de una sesión plenaria en la que se debatiera sobre «Autonomía, Institucionalización y Representatividad»¹⁴. La moción tuvo el apoyo del Ayuntamiento de Pamplona en sesión de 27 de julio, y de otros municipios que representaban la mayor parte de la población de Navarra y gran eco mediático y social favorable.

Este planteamiento supuso un revulsivo político interno y externo, origen de la ruptura de la Diputación dividida desde ese momento entre continuistas y renovadores. La reacción de los diputados de la mayoría fue rechazarla y presentar una contramoción rebatiendo jurídicamente los argumentos de la primera, con base en el régimen de la Ley Paccionada de 1841 y a su naturaleza, desvinculándola de los regímenes y sistemas político-constitucionales históricamente vigentes en España, como algo que los trascendía.

Por iniciativa del Ministro de la Gobernación señor MARTÍN VILLA se celebró una reunión en Madrid el 22 de septiembre de 1976, de la que conoció

¹⁴ El acta de la sesión la recogió GORTARI UNANUA, J., *La Transición...*, II, cit., pp. 26-34. ARGN Diputación Foral, caja 25763, legajo 2375/2.

la Corporación el día 24. Según la nota oficial se trataron «temas relativos al orden foral, asuntos de interés para Navarra y otros políticos de carácter general», mostrando el Ministro «su señalada comprensión y alto afecto para nuestro Régimen Foral». Pero de la misma no salieron satisfechos los diputados de la mayoría, porque sus argumentos «forales» chocaban con los planteamientos ministeriales y con el proceso de democratización y construcción de un Estado constitucional que pretendía el Gobierno. Por el contrario, el grupo minoritario vio reforzada su postura con la política nacional del Rey y del Gobierno SUÁREZ que marcaba la Ley para la Reforma Política.

Entre tanto, avanzaba el proceso de cambio de régimen en España. La campaña del referéndum para la ley de reforma política permitió conocer la posición ideológica de los nuevos partidos y, en Navarra, sus actitudes sobre la democratización de las instituciones forales y su presencia o no en el ámbito territorial de Euskadi, que centraban el debate político. Los partidos nacionalistas y de izquierdas, que eran partidarios de la «ruptura» frente a la «reforma», pidieron el rechazo o la abstención sin éxito.

La Ley para la Reforma Política, que habían aprobado las Cortes en septiembre de 1976, fue ratificada por referéndum el 15 de diciembre de 1976¹⁵, facilitando la transición a la democracia y desautorizando la ciudadanía las actitudes contrarias. Como ocurriría en sucesivas consultas, la población de Navarra demostró su apoyo al proceso de cambio de régimen que iniciaba esa Ley Fundamental, desde las estructuras e instrumentos del régimen, pero con un propósito que reflejaba la propia norma.

En las primeras elecciones democráticas a las Cortes celebradas el 15 de junio de 1977 fueron elegidos para el Congreso por la UCD los señores AIZPÚN, ASTRÁIN y PEGENAUTE; por el PSOE los señores URRALBURU y GARCÍA. Para el Senado por la UCD los señores DEL BURGO, MONGE y SARASA, y por la Unión Autonomista de Navarra el histórico miembro del PNV señor IRUJO. Este resultado fue similar al del resto de España, con mayoría de los partidos nacionales y la presencia del miembro del PNV dentro de una coalición electoral formada por partidos nacionalistas (PNV, ANV y PSV) y el PSOE¹⁶. El resultado contribuyó

¹⁵ Sobre un censo de 22.644.290 electores se emitieron 17.599.562 votos (77,8%), de los que fueron a favor 16.573.180 (94,17%), en contra 450.102 (2,56%) y en blanco 523.457 (2,97%). En Navarra sobre 318.797 electores votaron 234.730 (73,62%), fueron favorables 217.879 (92,82%), desfavorables 6.766 (2,88%), en blanco 9.439(4,02%) y nulos 646 (0,27%).

¹⁶ Fue liderada por el señor Garaikoetxea (PNV) con los señores Aldecoa (ESB) y Cunchillos (PNV). Su resultado electoral fue del 6,6% de los votos, por detrás de UCD, PSOE, UNAI y AFN, no obteniendo representación para el Congreso. Fue apoyada por el PSOE como parte del Frente Autonómico (PNV, PSOE, ESEI e independientes) que presentó las candidaturas al Senado, resultando elegido el señor Irujo que gozaba de gran prestigio por su trayectoria política en la II República y el exilio.

a desactivar los grupos de los extremos a derecha (AFN) e izquierda (UNAI, ORT, PTE, PCE, PSP); algunos terminaron desapareciendo o integrándose en otras formaciones o coaliciones electorales posteriores. Fue el primer test para examinar el alcance de la actitud integracionista y la defensora de la identidad diferenciada de Navarra frente al nacionalismo de izquierda y derecho, que se fue perfilando en el debate político posterior.

Los partidos y candidaturas participantes y sus resultados demostraron el cambio socio-político producido en Navarra: la pérdida de presencia de la derecha tradicional, el nuevo centrismo y la importancia de la izquierda. En las candidaturas y resultados no figuraban nombres de las anteriores clases dominantes¹⁷, sino personas de clase media y trabajadores, una nueva elite política.

A partir de esa elección los diputados y senadores eran los únicos representantes legítimos y directos elegidos democráticamente por el pueblo navarro, con coincidencia básica sobre las cuestiones forales pendientes respecto a la democratización de las instituciones y la vigencia de los principios propios de un régimen político que recogería la nueva Constitución. Estos hechos marcaban una profunda diferencia con las posturas e ideología de la mayoría de los miembros de la Diputación y eran conformes con las de la minoría que, de este modo, tenía un apoyo político y popular externo del que carecía aquella.

El debate político se estableció entre el foralismo franquista predemocrático y el democrático-constitucional, superando el debate que se había producido al final del franquismo entre ruptura y reforma, que se había resuelto a favor de esta última. En Navarra, salvo algunos grupos extremistas de izquierda, las fuerza políticas parlamentarias y extraparlamentarias estaban mayoritariamente a favor de un proceso reformista de las estructuras del poder foral por medio de su democratización. Frente a los renovadores organizados en los partidos y el Consejo Parlamentario, la mayoría de la Diputación y quienes le apoyaban eran los conservadores de las propias del foralismo tradicional predemocrático.

Para no perder la iniciativa y correr el riesgo de ser marginada por la legítima representación democrática, la primera acción de la Diputación en el nuevo escenario, tras la toma de posesión del Presidente SUÁREZ el 5 de julio de 1977, fue adoptar el día 14 un acuerdo para iniciar negociaciones con el Gobierno «al objeto de que en una norma constitucional del Estado Español [...] el Régimen Foral de Navarra disponga, [...] de un sistema singular de garantías para su desenvolvimiento progresivo».

¹⁷ Alianza Foral Navarra fue el grupo más derechista y relacionado con los grupos de control socio-económico del pasado tradicionalista y nacional católico, identificado con la mayoría de la Diputación y El Pensamiento Navarro.

Una vez tomada la iniciativa anterior y antes de que hubiese reacciones se produjo por parte de la Diputación un movimiento que suponía una nueva perspectiva de la cuestión y un cambio muy radical en su conducta. Estuvo motivada por las posturas del Ministro MARTÍN VILLA, de los diputados y senadores por Navarra, de los partidos extraparlamentarios y del inicio de la negociación del régimen preautonómico vasco que incluiría a Navarra. Esta huida hacia adelante maximalista se concretó en la sesión de 20 de agosto de 1977 acordando expresar al pueblo navarro su propósito de lograr la «Reintegración Foral y las tradicionales Instituciones del antiguo Reino».

Con este acuerdo la Diputación se enfrentó a las demandas democratizadoras recuperando la voluntad del reintegracionismo foral superador de las leyes de 1839 y 1841¹⁸. Lo hizo en su condición de «única depositaria del legado irrenunciable de nuestros Fueros», contraponiendo de este modo a la «legitimidad democrática» de los diputados y senadores la «legitimidad histórica» que le correspondía institucionalmente, con independencia del modelo político en que se apoyaba. El debate entre ambas legitimidades estuvo presente en todo el proceso, defendiendo la diputación frente a las exigencias de los partidos su condición de institución titular de la defensa del régimen foral. Esta propuesta reintegracionista fue un alarde-señuelo de la Diputación para demostrar que, a pesar de su origen, en «cuestión de fuero» iba por delante de los «demócratas». A lo largo del proceso pudo comprobar que nadie le seguía y que su propuesta sería rechazada incluso por el Consejo Foral, su institución asesora y representativa.

¹⁸ La reintegración foral había sido planteada tras la ley de 1841 inicialmente por los carlistas y, posteriormente, por los nacionalistas vascos, pasando a ser una demanda común desde la Asamblea de instituciones navarras de 30 de diciembre de 1918, en la dinámica de regionalización iniciada por los nacionalistas catalanes y vascos y la creación de la Mancomunidad de Cataluña, conforme al Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 de Mancomunidades Provinciales. La Diputación de Vizcaya acordó el 14 de julio de 1917 solicitar una «amplísima autonomía y la reintegración foral», demanda que no secundó la Diputación de Navarra, aunque aceptó participar como observadora haciéndolo privadamente su presidente y dos diputados en la Asamblea de Vitoria de 16 de julio de 1917. La Asamblea navarra acordó: «1º. Que siendo aspiración constante de Navarra la reintegración de su régimen foral y habiendo reconocido el Gobierno recientemente la conveniencia de otorgar una organización autonómica a las diversas regiones, considera la Asamblea llegada la oportunidad de que partiendo del régimen jurídico actual, haga presente la Diputación al Gobierno que Navarra reitera una vez más sus propósitos de restaurar sin quebranto de la unidad de España, la integridad de sus facultades forales, con derogación de todas las leyes y disposiciones que a ellas se opongan, manteniendo las especialidades características de este antiguo Reino adaptadas a las actuales necesidades y conveniencias de Navarra y armonizadas con las facultades del Estado español en las materias propias de éste». Esta propuesta fue la «liberal moderada» frente a más radical de quienes solicitaron la derogación de las leyes de 1939 y 1841.

2. La preautonomía vasca y Navarra

Tras las elecciones a las Cortes constituyentes de 15 de junio de 1977 los diputados y senadores de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya constituyeron la Asamblea de Parlamentarios Vascos, en la que se integraron los diputados del Partido Socialista de Euskadi por Navarra señores URRALBURU y GARCÍA y el senador por Navarra señor IRUJO, conforme al compromiso electoral del PNV y PSOE. Esta Asamblea fue protagonista de la negociación con el Gobierno del régimen preautonómico vasco.

El 30 de septiembre de 1977 se celebró una reunión en Vitoria del diputado señor URRALBURU y el senador señor IRUJO con representantes de numerosas fuerza políticas extraparlamentarias (ANV, OIC, PCE, MCE, EKA, ESB, ORT, EIA, PTE, UNAI, EIA, HASI, LKI, ESEI, APN y PSP). Informó el primero que con el régimen preautonómico previsto se perseguía la democratización de las instituciones de los cuatro territorios y la creación de un «Consejo Confederal» de aquellos, que mantendrían su propio régimen de gobierno, advirtiendo que el Presidente SUÁREZ no admitía que se prejuzgara ni la futura previsión constitucional de autogobierno, ni la presencia de Navarra.

En una nueva reunión celebrada el 3 de octubre pidieron la renovación del Consejo Foral y el nombramiento de una nueva Diputación. La primera se realizaría de forma inmediata y provisional por cada Merindad en proporción a su población conforme a los resultados de las elecciones generales de 15 de junio de 1977. Este nuevo Consejo designaría los miembros de la Diputación y acordaría sobre las «decisiones de particular interés político para Navarra, especialmente las relativas a la restauración foral y régimen autonómico».

La UCD, que había sido el partido triunfador en las elecciones generales de junio de 1977, aprobó y remitió a la Diputación un conjunto de documentos, presentándolos a los medios de comunicación el 25 de octubre de 1977. Estaba formado por un «Programa Foral», unas «Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841», un régimen transitorio y una disposición adicional¹⁹. Del contenido de los documentos de la UCD ha de destacarse la parte dogmática, aunque el resto tuvo valor para que se produjesen los cambios institucionales que propiciaba. Todos ellos suponían una actualización democrática y constitucional del régimen foral, adelantando las propuestas y soluciones posteriores.

Con una falta total de sistemática, de modo estrambótico con respecto al resto de los documentos, se incluyó, dentro del régimen transitorio, un estudio

¹⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 122-129.

y valoración del proyecto de un Decreto-Ley que, por su contenido, se refería al régimen preautonómico vasco²⁰. La UCD de Navarra tuvo la intención de hacer saber a la Diputación y a la sociedad los términos en que la Asamblea de Parlamentarios Vascos y las fuerzas políticas vascas y navarras que la integraban negociaban con el Gobierno desde su acuerdo (PNV, PSOE, ESEI, PCEE, DCV, ANEV) de incluir a Navarra en su futuro Estatuto de Autonomía. Es útil para conocer en que términos planteó la UCD el debate desde Navarra y como influyó en el resultado final del régimen preautonómico.

Esta propuesta era mucho más que la presencia en la institución, era el modo de posicionarse sobre la identidad navarra como comunidad política diferenciada respecto a los territorios de las provincias vascas, recuperando la dinámica de confrontación de identidades que se planteó en el proyecto de Estatuto Vasco de la República. El debate supondría poco después la incorporación del PSOE de Navarra al Consejo Parlamentario de Navarra y, más adelante, la separación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos y del Partido Socialista de Euzkadi, inclinándose por la diferenciación de Navarra en identidad y autogobierno y siendo decisivo en la construcción del nuevo marco institucional de Navarra como Comunidad Foral.

En todo el periodo hubo dos debates distintos. El inicial sobre democratización de la Diputación y el Consejo Foral, sobre el que había una coincidencia sustancial matizada entre las nuevas fuerzas políticas, que permitió lograrla, a pesar de los obstáculos planteados por la Diputación. El superpuesto y permanente que fue el relativo a la identidad en el que se manifestaron las mayores diferencias, pero que terminó superándose democráticamente por resultar triunfantes en todas las elecciones las opciones políticas antianexionistas, partidarias de concebir y configurar Navarra con una identidad e instituciones diferenciadas de las vascas.

La UCD presentó el documento a la Diputación y, lo que es más importante, lo remitió al Ministro competente del Gobierno del Presidente SUÁREZ a quien estaba dirigido. Se trataba de fijar postura respecto a la Diputación, al Gobierno, a la UCD nacional y al resto de los partidos políticos. Formuló un rechazo inicial al proyecto de Decreto-Ley del régimen preautonómico vasco, que «encierra graves dificultades para que pueda ser aceptado por los parlamentarios de UCD de Navarra».

La Diputación se dio por enterada reaccionando, frente a todos los acontecimientos descritos y a las críticas que recibía, con una nota oficial aprobada

²⁰ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 127-129.

el 2 de noviembre de 1977²¹. Sólo ella era la titular de los poderes de Navarra, defendiendo su legitimidad institucional exclusiva:

«Es atributo consustancial de la Diputación Foral de Navarra –en el sentido peculiar– poseer la titularidad radical de todos los poderes conservados –como persona jurídica de derecho público plena y autónoma– tanto para su ejercicio, como para su desenvolvimiento progresivo».

La Diputación era la institución representativa suprema que velaba por los Fueros desde su legitimidad histórica:

«A la Diputación Foral, como Institución suprema de Navarra y de su Régimen, incumbe la misión sacratísima, esencial, de velar celosamente por los Fueros y por su constante y siempre inacabado perfeccionamiento congruentemente tradicional y evolutivo. Sus miembros válidamente elegidos, ostentan inatacable representatividad y todos están religiosamente comprometidos al cumplimiento de sus deberes, mediante juramento prestado ante los Santos Evangelios, en el momento de la toma de posesión de los cargos».

La Diputación Foral era la representante genuina, válida e insustituible de Navarra:

«La Diputación Foral afirma solemnemente ante Navarra y el Estado que el Antiguo Reyno no tiene otra representación genuina y válida en derecho que la suya que es, además, hoy insustituible».

Con este documento de autoafirmación frente a todos, quiso dejar claro que sólo ella era la institución interlocutora sobre el presente y el futuro de Navarra. El día siguiente el vicepresidente señor MARCO se entrevistó con el Ministro señor CLAVERO para transmitirle la postura de la Corporación y su valoración de los documentos de la UCD²². El Ministro le comunicó que oíría a los diputados forales respecto a las cuestiones pendientes. Sobre el proyecto de Decreto-Ley del régimen preautonómico vasco, el Ministro transmitió que el Gobierno no pretendía alterar el status de Navarra establecido por la Ley Paccionada²³.

El 25 de noviembre se constituyó en el Palacio de Navarra el Consejo Parlamentario Navarro integrado por todos los diputados y senadores elegidos en las elecciones generales²⁴. En una nota oficial manifestaron que su objetivo

²¹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 170-172; II, pp. 129-131.

²² GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 174-177; II, pp. 133-137.

²³ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, pp. 181-184, 186-188; II, cit., pp. 140-146.

²⁴ Inicialmente se manifestó contrario el señor Irujo, del PNV, por considerar que ya existía la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Eligieron presidente al senador señor Sarasa (UCD) y secretarios a los diputados señores Pegenaute (UCD) y Urralburu (PSOE). Aceptando la invitación que les había realizado la Diputación en su primer encuentro, se reunieron en un salón del Palacio, pero sólo fueron

fundamental sería el «estudio y negociación con los poderes competentes de las bases para la reintegración foral y la democratización de las Instituciones Forales», así como el «estudio y gestión de cuantos asuntos sean de interés general para Navarra y requieran la intervención de los parlamentarios». Se ofrecieron a la Diputación y al resto de los partidos políticos a estudiar «cuantos problemas tenga a bien someter a su consideración»²⁵. Ese hecho fue decisivo porque residió en Navarra a los representantes democráticos.

El Consejo Parlamentario Navarro se convirtió en un «contrapoder» político a la Diputación, que lo vio como un «enemigo» que le cuestionaba, contradecía y ponía en evidencia, aunque despreciase su legitimidad democrática, considerándose la titular de la «legitimidad histórica» y «única depositaria del legado irrenunciable de nuestros Fueros» como había hecho saber. A pesar de las proclamas de retórica foral, la mayoría de la Corporación era consciente de que el peso político estaba en aquella.

El movimiento siguiente de la Diputación fue celebrar una sesión extraordinaria el día 30 de noviembre de 1977, acordando oponerse al proyecto preautonómico vasco y convocar una manifestación para el día 3 de diciembre.

Como reacción a la constitución del Consejo Parlamentario y de la convocatoria de una manifestación por la Diputación, los grupos extraparlamentarios, que habían solicitado la constitución de un nuevo Consejo Foral conforme al resultado de las elecciones generales, convocaron otra para el día 8 de diciembre, con el lema «Por una Diputación democrática y un Consejo Foral representativo», que no apoyaron UCD, PSOE y PC.

La Diputación volvió sobre la reintegración foral plena, que había planteado en su acuerdo de 20 de agosto, tras haberse emitido los informes por las personas y órganos consultados²⁶, de los que conoció el 15 de diciembre, decidiendo la convocatoria de la Comisión Permanente del Consejo Foral, al que se remitió el estudio sobre la «Reintegración Foral Plena» para que emitiese informe sobre la procedencia de plantear la cuestión al Gobierno²⁷.

El PSOE presentó el 2 de diciembre de 1977 un proyecto de Real Decreto-Ley sobre composición y atribuciones del Consejo Foral y la Diputación, afirmando en la exposición de motivos que era necesaria su democratización «para

acogidos por el personal de servicio en la planta noble, sin que ningún miembro de la Corporación tuviera la cortesía de salir a su encuentro.

²⁵ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 200-201.

²⁶ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, II, cit., pp. 150-159.

²⁷ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 225-229; II, pp. 280-282. Sobre las sesiones del Consejo Foral de 1976-1977: ARGN caja 2088.

asegurar el carácter representativo de unas instituciones que tienen reconocidas importantes funciones de gobierno y administración y, de otra parte, para que esas instituciones sean cauce de expresión de las aspiraciones de autonomía del pueblo navarro»²⁸. Proponía una nueva forma provisional de elección de ambas hasta que sean ellas quienes configurasen el definitivo régimen de autonomía de Navarra.

Esta iniciativa del PSOE fue apoyada por el PCE y el Partido Carlista-EKA, presentándolo conjuntamente el 16 de enero de 1978²⁹. Otros grupos de izquierda (ANV, EIA, EMK, ESB, HASI, LKI, OIC, ORT, PSP, PTE, UNAI) estuvieron disconformes con la forma presidencialista de designación de los diputados, sosteniendo que debían salir del Consejo Foral reflejando su pluralidad. Mantenían la idea de Diputación como corporación provincial frente a la idea de Diputación como Gobierno y poder ejecutivo en un sistema parlamentario. Actitud que compartió el PNV proponiendo abrir el proceso de democratización a los grupos extraparlamentarios.

El año 1977 terminó con una nueva sorpresa para la Diputación. Fue la aprobación por el Consejo de Ministros día 30 de enero de 1978 del régimen preautonómico vasco y del procedimiento para la posible incorporación de Navarra, con la conformidad de todos los parlamentarios vascos y navarros³⁰. De inmediato, el vicepresidente señor MARCO convocó una reunión urgente de la mayoría de los diputados forales para aprobar el envío de un telegrama al Rey y otro al Presidente del Gobierno, advirtiendo de las «consecuencias inadmisibles status actual de Navarra sólo puede variarse por vía Pacto con esta Corporación Foral como sucesora instituciones Antiguo Reino Navarra cuanto pueda afectar dicho status sin intervención referida carecería valor y eficacia»³¹.

El RD-Ley 1/1978, de 4 de enero, formalizó el régimen preautonómico del País Vasco³², de acuerdo con el Consejo Parlamentario de Navarra, pero sin participación de la Diputación ni del Consejo Foral. Previó que «las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del organismo foral competente». Su disposición final segunda autorizó al Gobierno a modificar «la composición y atribuciones del Consejo

²⁸ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 364-367.

²⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 368-373.

³⁰ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 232-233.

³¹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., p. 230.

³² Los Reales Decretos-Leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero, se publicaron en el *BOE*, núm. 5, de 6 de enero de 1978.

Foral de Navarra, de acuerdo con su Diputación Foral». Se hizo constar que la referencia a Navarra

«en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior. Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un régimen foral, reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-Ley de la misma fecha».

Esta disposición fue el RD-Ley 2/1978, de 4 de enero, que estableció el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco³³. Hizo constar en su preámbulo que «cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podrá realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa». Su artículo 1 dispuso que «el Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, determinará el órgano foral competente a quien corresponda la decisión a que se refiere la disposición transitoria primera del Decreto-ley 1/1978». Conforme al artículo 2,

«en el caso de que el órgano foral competente decidiese aprobar la presencia de Navarra en el Consejo General del País Vasco, será necesario, para que tal acuerdo alcance validez, que esta decisión sea ratificada por el pueblo navarro mediante consulta popular directa a través del procedimiento y en los términos que determine el Gobierno de acuerdo con la Diputación Foral».

Estos preceptos impedían una incorporación automática, inmediata e impositiva de Navarra y la postergaban al cumplimiento de sus exigencias futuras: la creación del órgano foral competente, su decisión favorable y el referéndum que la confirmase³⁴. Además reconocía a la Diputación como interlocutor para negociar con el Gobierno la creación de ese órgano y su régimen. Fue una fórmula muy elaborada, acordada por el Consejo Parlamentario con el Gobierno para resolver el problema, dejando abiertas las vías necesarias para la futura integración sin marginar a Navarra y sus instituciones, ahora la Diputación, que se reconocía como interlocutora necesaria.

Fueron el antecedente directo de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, estableciendo unas premisas sobre el estatus de Navarra en el régimen autonómico y en el proceso constituyente. En primer lugar diferenciándola del resto de los territorios forales, la puesta de su futuro en sus instituciones y de la decisión democrática del pueblo navarro por consulta directa. Esta fórmula

³³ Su creación se aprobó el 6 de marzo de 1978.

³⁴ Así quedó claramente dispuesto en el Real Decreto-Ley 1/1978 (art. 1.1.2º, DT 1ª, DF 2ª.2º) y en el RD-L 2/1978 (art. 2º). En ambas normas se fundamentó el Real Decreto 121/1978, de 25 de enero.

aceptada por los diputados y senadores navarros supuso una garantía democrática y la exclusión de cualquier imposición. Su incorporación a la Constitución y a leyes orgánicas del Estatuto vasco y del Amejoramiento del Fuero la elevaron al mayor rango legal del grupo normativo estatal³⁵.

La publicación y entrada en vigor de los citados Decretos dieron lugar a muchas reacciones y controversias, particularmente sobre la interpretación del referéndum previsto para la incorporación de Navarra a la preautonomía del País Vasco³⁶. El día 7 de enero el Consejo Parlamentario de Navarra conoció de una propuesta del PNV y PSOE en el sentido de que «la iniciativa autonómica corresponderá al órgano foral competente, cuya decisión favorable deberá ser ratificada por la mayoría simple de los votos válidamente emitidos por el pueblo navarro en referéndum convocado al efecto». La UCD presentó una propuesta más amplia en la que, respecto al quórum, planteó la mayoría de dos tercios del órgano foral competente y su ratificación por la mayoría de los votos válidamente emitidos por la población navarra. En una reunión celebrada en Madrid el día 12 decidieron que fueran las direcciones de los partidos políticos quienes negociaran la fórmula. Terminó siendo la que recoge la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, la mayoría de los miembros que componen el órgano foral competente y la ratificación en referéndum por la mayoría de los votos válidos emitidos.

La Diputación adoptó una actitud muy moderada con respecto a los Reales Decretos Leyes del régimen preautonómico vasco, sin invocar la existencia de un «contrafuero», como le inducían sus asesores, dándose tiempo para estudiar la situación. Para ello el señor ALDEA emitió un informe el 5 de enero de 1978 con las consideraciones que había expuesto verbalmente a la Corporación, dejando su pronunciamiento a un proceso negociador con el Gobierno. A propósito del referéndum sobre la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco recordó la opinión que había expuesto en un informe de 24 de octubre de 1977:

«Es nuestra convicción que la expresamos ardientemente que la personalidad del antiguo Reino de Navarra, sus principios fundamentales y su configuración, o sea, su propia identidad en definitiva, es algo que pertenece a todas las generaciones y que por ser esencial y permanente no puede someterse a referéndum».

³⁵ Artículo 2.2 de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, y DA 2ª de la LO 13/1982, de 10 de agosto, respectivamente.

³⁶ La polémica se trató de resolver por medio de una enmienda al artículo 129 del proyecto de Constitución, discutiendo la UCD de Navarra la fórmula acordada por la UCD, el PSOE y el PNV, quedando el acuerdo final como Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. De esta discrepancia surgió la crisis que dio lugar al abandono del señor Aizpún y a la creación de UPN.

Para la Diputación Foral la identidad sustancial estaba por encima de la democracia y, por tanto, era indisponible por la comunidad política, que estaba determinada por aquélla.

En sesión de la Diputación de 11 de enero se produjo un posicionamiento de la mayoría contrario a los reales decretos de preautonomía por no haberse contado con ella en su elaboración, sugiriendo plantear conversaciones preliminares con el Gobierno. El diputado del grupo minoritario señor ARZA volvió a manifestarse por el proceso aperturista, criticó a la mayoría por su actitud de automarginación del proceso, entendiendo que no existía contrafuero y se respetaba el régimen foral. La mayoría optó por iniciar las conversaciones como recomendaban los asesores, abandonando la idea de plantear un «antifuero».

El acuerdo de la Diputación de 20 de agosto de 1977, por el que planteó la reintegración foral plena, sometió la cuestión al dictamen del Consejo Foral³⁷, cuya Comisión Permanente y de Régimen Municipal se reunió el 9 de enero de 1978. El resultado fue un acuerdo por el que informaba a la Diputación «que no considera viable el planteamiento al Gobierno de la aspiración a la Reintegración Foral Plena de Navarra, con el alcance y consecuencias que expone la Corporación en su propuesta». Sugirió se formalizase una nueva propuesta «con otras alternativas viables que nos conduzcan al Amejoramiento del Fuero, potenciando y tratando de poner en acto todas las facultades originarias que constituyen nuestro patrimonio foral»³⁸.

Si la pretensión de la corporación había sido buscar el apoyo del Consejo a sus planteamientos, obtuvo un nuevo fracaso, ya que los rechazó de plano. De este modo la institución participativa se alineaba contra sus tesis, lo que suponía en aquel momento apoyar las sostenidas por los diputados minoritarios, los diputados y senadores, dejándola en mayor soledad.

La Diputación reaccionó acordando el 3 de febrero de 1978 convocar el Pleno del Consejo Foral para el día 15 con la idea de que desautorizase a su Comisión Permanente³⁹. Fueron muy numerosas las intervenciones mayoritariamente favorables al acuerdo de aquélla, que se ratificó por 25 votos contra 13, 1 en contra y 13 abstenciones. Fuera cual fuera el propósito que motivó el acuerdo de 20 de agosto, el resultado no fue favorable a la tesis reintegracionistas de la Diputación, sino a la del «amejoramiento» de la Comisión. Este mal resultado obligaba a «orientar la actividad de la Corporación Foral a la finalidad de un

³⁷ Sobre Fueros y Reintegración Foral: ARGN caja 2378.

³⁸ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 307-311; II, pp. 308-318.

³⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, II, cit., p. 318.

«Amejoramiento» del Fuero, en el sentido de una integración al máximo de las facultades forales de Navarra»⁴⁰.

Para su reorientación acordó el 22 de marzo de 1978 encomendar el estudio de un «Fuero de Derecho Público Navarro» a una Comisión de Juristas⁴¹. El objetivo que perseguía era «que Navarra permanezca con su régimen privativo propio y originario» en un Proyecto de Fuero Público, que «vendría a ser –a partir de la Ley Paccionada, que se mantendría inalterable en lo esencial- la Carta Constitucional de Navarra, de cara a las negociaciones directas Estado-Diputación».

El trabajo le fue entregado el 3 de mayo de 1978 como un «Proyecto de convenio de Bases legales de Derecho Público de Navarra», que acompañaron el 6 de mayo con una nota adicional sobre el programa de actuación. Por acuerdo de 6 de abril de 1979 se dio oficialmente por enterada, agradeciéndolo y disponiendo una gratificación económica para los autores, sin otro pronunciamiento ni utilización del mismo.

3. Reintegración foral plena, mejoramiento del Fuero y democratización de las instituciones

Los reales decretos-leyes sobre el régimen preautonómico vasco, la posible incorporación de Navarra y el acuerdo del Consejo Foral de 15 de febrero de 1978 habían dejado a la mayoría de los diputados forales sin espacio, totalmente alejados de las opciones apoyadas por los diputados y senadores. Su propuesta de «Reintegración Foral plena» había sido rechazada por el Consejo Foral y sustituida por la del «Amejoramiento» integrador de las facultades forales. La Diputación optó por hacer suyo aquel acuerdo en sesión de 22 de marzo de 1978, decidiendo negociar con el Gobierno una «integración al máximo de las facultades forales de Navarra».

Las propuestas no tuvieron acogida y, además, creaban dificultades al proceso de búsqueda del consenso constitucional. La realizaba una Diputación sin unanimidad, que ni siquiera tenía el apoyo de los diputados y senadores por

⁴⁰ El acuerdo tuvo amplio eco publicándose artículos y remitiéndose a la Diputación propuestas. GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 330-343; II, pp. 356-360.

⁴¹ Formada por los vocales del Consejo de Estudios de Derecho Navarro señores Echandi, Abadía, Nagore, García-Granero, y D'Ors. De ellos algunos se manifestaron reiteradamente en contra de todo el proceso y de la propia Constitución y, los que no lo hicieron, participaban de los mismos criterios. Con su nombramiento la Diputación buscó un nuevo apoyo a las posturas que ya sostenían sus asesores, particularmente el señor Aldea.

Navarra, implicados ellos y sus partidos en sacar adelante la Constitución. El régimen preautonómico vigente por consenso había creado un *statu quo* que el Gobierno no estaba dispuesto a alterar, que era, precisamente, lo que la Corporación pretendía, aduciendo su legitimidad histórica, por un difuso cambio institucional («Reintegración Foral Plena»), sin someterse a un proceso previo de legitimación democrática.

La UCD presentó a los medios de comunicación el 25 de octubre de 1977 un «Programa Foral» y unas «Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841». Proclamaba: «El derecho del pueblo navarro a ejercer la plenitud de la autonomía foral, mediante instituciones representativas y democráticas» (1.b). Planteó abrir un proceso constituyente y autonómico, marco para negociar la plena reintegración foral entendida como división de poderes (4.a). Esta propuesta de democratización institucional de la UCD era radicalmente contraria a lo que sostenía la Diputación, aunque le reconocía la legitimidad para realizar el proceso de negociación con el Estado, a pesar de su falta de legitimidad democrática, participando los representantes elegidos en las elecciones de 15 de junio.

También el PSOE presentó el 2 de diciembre de 1977 un proyecto de Real Decreto-Ley sobre composición y atribuciones del Consejo Foral y la Diputación para su democratización, asegurando el carácter representativo de las instituciones de gobierno y administración y cauce de expresión de las aspiraciones de autonomía del pueblo navarro.

La falta de respuesta de la Diputación a las propuestas de los partidos provocó la convocatoria de una reunión el día 13 de febrero de 1978 en las Escuelas de San Francisco de Pamplona. Asistieron partidos parlamentarios (UCD, PSOE y PNV) y extraparlamentarios (EKA, PTE, ANV, ESB, HASI, LAIA, ELA, ESE, LKI, ORT, UNAI, OIC), los diputados y los senadores, a título personal los diputados forales señores ARZA e IRAZOQUI, y varios consejeros forales. Adoptaron un acuerdo mayoritario de mínimos, que por distintos motivos no suscribieron algunos partidos (LKI, ORT, UNAI, EMK, OIC, ORT), en el que se plasmó la inquietud democratizadora y su prioridad para el cambio de régimen:

«1. Manifestamos nuestro más firme convencimiento de que es necesario y urgente solucionar los problemas que nuestro régimen foral tiene planteados, mediante la democratización de las instituciones forales, objetivo ampliamente deseado por nuestro pueblo.

2. Entendemos que lo arriba manifestado debe ser prioritario sobre cualquier otra resolución que afecte a nuestro régimen foral».

Este acuerdo fue un acicate para las fuerzas parlamentarias, cuya posición concretaron los representantes de la UCD de Navarra señor DEL BURGO y del

PSOE señor URRALBURU en el acuerdo de 28 de abril de 1978 sobre un proyecto de democratización de las instituciones forales, que se sometería al Consejo de Parlamentarios de Navarra.

El Consejo Parlamentario de Navarra dio un nuevo paso reuniéndose en el Palacio de Navarra el 5 de mayo de 1978. Conoció y aprobó el «Proyecto de disposición paccionada entre el Gobierno y la Diputación Foral de Navarra», que presentaron los señores DEL BURGO y URRALBURU. Establecía el régimen del Consejo Foral de Navarra, de la Diputación y de su Presidente. El primero formado por consejeros elegidos por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto por merindades. La Diputación formada por Presidente y seis diputados elegidos por el Consejo Foral de entre sus miembros en votación secreta.

La propuesta acordada no agradó a la Diputación que se puso en contacto con el Ministro MARTÍN VILLA en los primeros días de mayo de 1978, sin que de los contactos y reuniones resultara acuerdo alguno. La mayoría de la Diputación Foral aceptaba la elección del Consejo Foral por sufragio universal, pero mantenía para la Diputación el régimen de corporación provincial elegida por alcaldes y concejales, mientras que el Gobierno y los parlamentarios defendían el modelo parlamentario para las instituciones forales.

Los diputados y senadores acordaron llevar al Ministro un planteamiento consensuado básico común:

- a) El Consejo Foral como asamblea elegida por sufragio universal por las Merindades Históricas.
- b) Preeminencia del Consejo Foral sobre la Diputación, asumiendo las funciones normativas que esta ejercía.
- c) Que el Consejo Foral fuera el «órgano foral competente» para decidir sobre la integración o no de Navarra en Euskadi.
- d) Que el Consejo Foral eligiera a la Diputación.

En la entrevista celebrada el 12 de junio el Consejo Parlamentario informó de sus acuerdos al Ministro y éste de sus contactos con la Diputación, constatando las discrepancias, planteándose la necesidad de una reunión de todas las partes para intentar desbloquear la situación⁴².

Cada actuación de los parlamentarios provocaba una reacción contraria de la Diputación, para no perder la iniciativa. Aprobó en sesión de 13 de junio de 1978 una propuesta para presentar al Ministro en la negociación. Se trataba de un texto para incorporar la cuestión del órgano foral competente prevista en el régimen preautonómico vasco en la estructura orgánica de régimen local de la

⁴² GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 404-406.

Ley de 1841. Aunque una de las opciones para elegir la Diputación se basaba en la elección por sufragio universal, mantenía la naturaleza consultiva del Consejo que le había encomendado la Diputación al crearlo en 1898.

Los partidos políticos extraparlamentarios de izquierda, que habían sido informados por los parlamentarios, quisieron hacer oír su voz. En una reunión que celebraron el día 15 de junio convocaron una manifestación para el día 1 de julio, pidiendo que no se celebrasen nuevas reuniones de la Diputación con el Ministro, porque no representaba al pueblo navarro al no ser democrática, sino franquista, careciendo de legitimidad para hacerlo en nombre de un pueblo que no la había elegido. Así se lo expresaron en una carta al vicepresidente señor MARCO. Denunciaron que el proceso de negociación perseguía «dar a luz unas instituciones forales que sigan estando mayoritariamente al servicio de los caciques y grandes capitalistas de Navarra»⁴³.

La reunión tripartita propuesta y convocada por el Ministro se celebró día 28 de junio de 1978. Se desarrolló en dos sesiones. Una de todas las partes, y otra del Ministro y el señor MARTÍN RETORTILLO con la Diputación. Esta les planteó el tratamiento de Navarra en el proyecto de Constitución, entregándoles un documento⁴⁴. El señor MARTÍN VILLA transmitió y filtró a los medios de comunicación, que «el Gobierno estaba decidido a no perder más tiempo en conversaciones sobre la democratización de las instituciones forales», preparando un documento para una próxima reunión «con el objeto de no caer de nuevo en la trampa de meros cambios de impresiones».

El día 30 de junio se reunieron los diputados con los partidos extraparlamentarios (PCE, ANV-ESB, ESEI, EKA, EIA, PTE y PNV) para informarles del estado de la cuestión tras las anteriores reuniones. El señor URRALBURU les expuso que no podían aceptar que la Diputación no surgiera del Consejo Foral, «porque Navarra sería ingobernable. Debemos exigir que la Diputación surja del órgano que resulte elegido por sufragio universal». Transmitió el señor DEL BURGO que «la Diputación no se niega a la democratización de las instituciones forales, sino a una institucionalización determinada, llevada por el deseo de no altear la Ley Paccionada. Esto está perjudicando enormemente las negociaciones».

Tras la reunión de la Diputación con el Consejo Parlamentario del día 1 de julio se inició una interlocución entre la Diputación y los parlamentarios, quizá porque aquella percibió que cada vez era menor su espacio de negociación, con mayor riesgo para su continuidad, y que el nuevo campo de trabajo estaba en el Congreso y eran los diputados los interlocutores válidos. Para ello en sesión

⁴³ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., p. 420.

⁴⁴ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 458-460.

de 5 de julio les transmitió sus criterios sobre dicha Disposición Adicional. Esta actitud abrió una colaboración que fue decisiva para llegar al acuerdo sobre la democratización y la institucionalización en una interlocución conjunta de la corporación y el Gobierno, con el apoyo de los diputados y senadores.

Como había anunciado el señor DEL BURGO al presentar el documento pactado entre la UCD y el PSOE, la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, dispuso en su artículo 36 su aplicación en Navarra «conforme a lo que dispone la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones que puedan introducirse de acuerdo con la Diputación Foral». Abrió el camino para acordar un proceso electoral democrático acomodado a los ámbitos territoriales de las Merindades establecidos por aquella.

III. NAVARRA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El 27 de julio de 1977 se constituyó en el Congreso de los Diputados la ponencia constitucional, de modo que durante 1978 se solaparon los debates constitucionales con la cuestión expuesta sobre democratización de las instituciones forales. Fue a partir de la presentación de enmiendas por el PNV y la UCD de Navarra sobre materias forales cuando la Diputación empezó a ocuparse de la Constitución y de sus efectos en Navarra⁴⁵:

- a) La Disposición Transitoria Tercera que recogió lo dispuesto por el Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, aceptado por todo el Consejo Parlamentario de Navarra. En el texto final se convirtió en la Disposición Transitoria Cuarta⁴⁶. En el Pleno fue votada y aprobada conforme al texto acordado.
- b) La Disposición Adicional sobre reconocimiento y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, con su posible actualización general en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía⁴⁷.

⁴⁵ El diputado señor Astráin presentó los números 776 bis sobre competencia del Estado sobre las fuentes del Derecho, 777 bis sobre competencia tributaria del Estado «sin perjuicio de los derechos y regímenes forales históricos» y 778 bis disposición adicional sobre la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco conforme al Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, conforme al acuerdo del Consejo Parlamentario de 30 de diciembre de 1977 adoptado por UCD, PSOE y PNV.

⁴⁶ Fue aprobada por unanimidad, interviniendo los diputados señores Urralburu y Aizpún, que se refirió a la inseguridad jurídica que podía crear reproducir el proceso cada cinco años y a diferenciar Navarra de Euskadi «en tanto no se haya acordado lo contrario por el pueblo navarro».

⁴⁷ Sobre las iniciativas del PNV, las negociaciones con UCD y PSOE y el consenso logrado sobre el texto final: HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de Estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993, pp.

El diputado de la minoría señor IRAZOQUI, que no asistía a las sesiones, se dirigió a la Corporación exponiéndole la situación que planteaba la tramitación del Proyecto de Constitución, tras una conversación con los diputados señores AIZPÚN y ASTRÁIN, que trasladó a los señores ASIÁIN, MARCO y FORTÚN⁴⁸. Esta información les alarmó y provocó el acuerdo de la Diputación de 23 de junio de 1978, convocando a los parlamentarios para el día 30⁴⁹.

El acuerdo adoptado el 30 de junio de 1978 fue el arranque de la colaboración entre la corporación y los diputados y senadores, con los que hasta entonces había mantenida una confrontación respecto a la democratización de las instituciones. Cuando la Diputación conoció el Proyecto de Constitución, el estado de su tramitación, las disposiciones que afectaba a Navarra y la actitud del Ministro señor MARTÍN VILLA inició una aproximación a aquellos, separándose del dogmatismo ultraforalista de los asesores, obsesionados por la Ley de 1841, hasta el punto de que algunos de ellos sostuvieron que estaba por encima de la Constitución por ser preconstitucional e inmutable sin previo pacto.

La reunión de 30 de junio se consideró «extraordinariamente positiva» trazándose el plan de actuación para «conseguir la indiscutibilidad del Régimen Foral de Navarra cuyas raíces se entroncan con el Pacto entre el Estado y Navarra». En sesión de 5 de julio propuso a los parlamentarios navarros la modificación de la Disposición Adicional conforme a los criterios que transmitió.

El Consejo Parlamentario se reunió el 8 de julio contestando a los criterios expuestos por la Diputación en su acuerdo del día 5, comprometiéndose a realizar las gestiones precisas a fin de que el texto que refleje el amparo y respeto de la Constitución a los derechos forales y, por tanto, al régimen foral de Navarra, no sea susceptible de ninguna interpretación que pudiera considerarse contraria a la pervivencia de los principios e instituciones de dicho régimen.

Mientras en Navarra se producían los hechos anteriores, en el Congreso de los Diputados se había iniciado el debate del Proyecto de Constitución el día 4 de julio de 1978, que concluyó el día 21 de julio de 1978 en el que se debatieron, votaron y aprobaron las disposiciones que afectaban a Navarra: Adicional

159 y ss. UNZUETA, Mitxel, Recuerdos de la Transición, *Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 58, 2005, pp. 95-126. PARTIDO NACIONALISTA VASCO, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarautz: Itxaropena, 1978. Sobre el debate en Comisión del texto de la ponencia constitucional: *Diario de sesiones* de 5 de mayo y 20 de junio de 1977.

⁴⁸ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 438-439.

⁴⁹ GORTARI UNANUA, J., *La transición...*, I, cit., pp. 439-441; II, pp. 454-458, 461-462.

Primera, Transitoria Cuarta y Derogatoria. Esta última fue introducida en el Pleno por una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario de UCD⁵⁰.

El 27 de julio de 1978 la Diputación convocó una sesión del Consejo Foral para el día 31 para estudiar el proyecto de Constitución en cuanto afectara a Navarra. Con la participación de todos los miembros del Consejo Parlamentario se le informó del proceso y de las disposiciones pertinentes, votándose las propuestas de enmiendas a la Constitución en cuanto a las disposiciones que afectaban a Navarra, que tomó en cuenta la Diputación en sesión de 3 de agosto de 1978 para presentarlas en el debate en el Senado. Efectivamente, una vez aprobado el Proyecto de Constitución el 21, quedaba su trámite en el Senado y en el pleno del Congreso.

Los senadores por Navarra presentaron las enmiendas aprobadas por el Consejo Foral y la Diputación. En la Comisión se estimaron las enmiendas del PNV sobre la Disposición Adicional Primera, que fue debatida en el Pleno el 5 de octubre de 1978 junto con los votos particulares y las enmiendas *in voce*.

Tras la reunión de la Comisión Mixta Congreso-Senado el día 31 de octubre de 1978, el mismo día se votó el Dictamen por el Pleno del Congreso. Lo hicieron afirmativamente todos los diputados de UCD por Navarra, a excepción del señor AIZPÚN que se abstuvo.

Contra la Constitución se publicó el día 3 de diciembre de 1978 el «Acta de afirmación Foral Navarra», que firmaron un heterogéneo grupo de personas de muy distintas ideologías, como nacionalistas vascos de izquierda y peneuvistas, foralistas conservadores, tradicionalistas, falangistas y un diputado de la UCD⁵¹:

«Los abajo firmantes a la vista de la Constitución pendiente de aprobación en el próximo referéndum quieren hacer públicas las siguientes manifestaciones:

1º.- Que el texto de la Constitución no lo consideran aceptable desde el punto de vista foral.

2º.- Que no les mueve a hacer esta declaración pública interés partidista alguno, sino que únicamente consideran un deber de lealtad a Navarra el dar, en este momento histórico, testimonio público de esta reafirmación exclusivamente foral, que aglutina a los firmantes, al margen, por supuesto, de cualquiera otras posiciones ideológicas, o de otro matiz, que respetamos en todo caso».

⁵⁰ Fue defendida por UCD por el señor Herrero y Rodríguez de Miñón, planteando que «la ley de 1839 se derogue exclusivamente respecto de tres provincias y no respecto de una cuarta, Navarra, porque en este caso la ley de 1839 fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total».

⁵¹ La firmaron los señores Jesús Ezponda, Ignacio Ruiz de Galarreta, Jesús Aizpún, Pedro M^a Larumbe, Francisco Beruete, Francisco Zabaleta, José León Taberna, Blas Morte, Emilio García Ganuza, Jesús María Labairu, Ramón Peñagaricano, Miguel Burgos, Ángel Calvo, Carlos Clavería, Jesús Bueno Asín, María Nieves Errazquin, Ricardo Magallón, Florencio Goñi y Carlos Garaicoechea.

El 6 de diciembre de 1978 se celebró el referéndum constitucional. A pesar de la alta abstención, en Navarra fue mayoritario el apoyo a la Constitución Española. Según los datos del Gobierno de Navarra sobre un censo de 361.243 electores, se emitieron 240.695 votos (66,63%), válidos 223.011 (61,73%), blancos 15.415 (4,27%), nulos 2.269 (0,63%), favorables 182.207 (50,44%), contrarios 40.804 (11,29%), abstenciones 120.548 (33,37%).

Todos los contrarios al Nuevo régimen, cualquiera que fuese su ideología, realizaron una lectura del resultado favorable a su opción, computando como votos contrarios a aquélla todos los que no habían sido expresamente favorables. Una vez más hubo una extraña coincidencia entre extremos ideológicos.

La Constitución fue sancionada por el Rey el 29 de diciembre, publicándose en el Boletín Oficial del Estado número 311, de 29 de diciembre de 1978.

Concluida la misión de las Cortes constituyentes se convocaron elecciones generales para el día 1 de marzo de 1979. En Navarra aparecieron como fuerzas políticas nuevas en este proceso Unión del Pueblo Navarro-UPN⁵² y Herri-Batasuna-HB⁵³. Resultaron elegidos diputados por la UCD los señores MOSCOSO, PEGENAUTE y LASUNCIÓN; por el PSOE el señor URRALBURU, y por UPN el señor AIZPÚN; senadores los señores DEL BURGO, MONGE y SARASA por la UCD, y ARBELOA por el PSOE⁵⁴.

IV. EL REAL DECRETO 121/1979, DE 26 DE ENERO, Y EL PARLAMENTO FORAL

Superado el proceso constituyente se recuperó la cuestión de la democratización de las instituciones forales. La situación había cambiado de un modo radical. La aprobación del texto constitucional, con sus principios, modelo de Estado, disposiciones que afectaban a Navarra y el resultado del referéndum confirmaban la voluntad mayoritaria de cambio institucional, estatal y provincial, del pueblo navarro, que se había adelantado en las elecciones generales de 15 de junio de 1977.

La Diputación Foral quedaba como una institución ideológicamente obsoleta, ajena al nuevo orden político, producto de un régimen autoritario superado. Los cuatro diputados eran la imagen de la desolación de un sistema

⁵² Partido regionalista formado por el señor Aizpún tras abandonar UCD.

⁵³ Coalición electoral nacionalista vasca de izquierda, integrado en KAS, brazo político de ETA.

⁵⁴ GORTARI UNANUA, J., *La transición*, I, *op. cit.*, pp. 701-702, recoge los resultados en número de votos: UCD: 83.302; PSOE: 55.399; UPN: 28.248; HB: 22.425; NV: 21.305; PC: 19.522; UNAI: 10.970; OCE-EPK: 5.619; MC-OIC: 2.962; LCR-LKI: 1.040; LC: 660; IR: 514; PP: 205.

desaparecido y borrado por la realidad política e institucional. No les quedó más remedio que recuperar el diálogo para evitar ser sustituidos por una Comisión Gestora formada por los partidos democráticos.

1. El camino a la definitiva democratización

Esta nueva fase se inició, según relata GORTARI, con una conversación del Gobernador Civil señor AMEJIDE, con el señor MARCO con el señuelo de convertir el Consejo Foral en unas nuevas Cortes de Navarra, que abría el camino para su transformación por su elección y funciones. Movi6 al Vicepresidente a dictar una providencia el 28 de octubre de 1978 solicitando de los asesores un informe sobre «la posibilidad de restablecimiento de las antiguas Cortes de Navarra [...] indicando las competencias que dichas Cortes podrían tener, estudiando al mismo tiempo la relación que ello guarda con la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841».

Como había ocurrido con la propuesta de «reintegración foral plena» fueron los asesores quienes, en el informe el 4 de noviembre de 1978, a pesar de su ultraforalismo, pusieron las cosas en su sitio. La restauración de las Cortes, aunque fuera por aproximación, afectaba de lleno a la «inmodificable» y «esencial» Ley de 1841, de modo que era preciso elegir entre ambas: o más poder para Navarra en un régimen constitucional parlamentario o mantener el *statu quo* decimonónico de la «provincia foral».

En los primeros días de octubre de 1978 el Ministro tomó la iniciativa remitiendo un borrador para la democratización de las instituciones forales⁵⁵. Quería acelerar el proceso a fin de resolverlo definitivamente para las elecciones locales de 3 de abril de 1979.

Este hecho puede considerarse el fin de los intentos de la mayoría de la Diputación y sus asesores para actuar al margen de los partidos políticos, y del pulso mantenido con ellos y el Ministro. A partir de este momento se abrió realmente la negociación sobre las propuestas ministeriales, que eran más coincidentes con las del Consejo Parlamentario que con las de la Diputación. Este cambio produjo una efervescencia política sobre la iniciativa ministerial, que tuvo amplio reflejo en los medios de comunicación.

El Consejo Parlamentario se reunió el 4 de noviembre de 1978 para estudiar el proyecto remitido por el Ministro MARTÍN VILLA, pronunciándose conforme a lo que había venido siendo su criterio sobre la democratización, según el modelo parlamentario:

⁵⁵ Se publicó en *Diario de Navarra* el 25 de octubre de 1978, filtrado desde la UCD de Navarra.

«1. La potestad normativa y de control de la Diputación Foral, debe residir en la asamblea democrática, elegida por sufragio universal, directo, igual, secreto y proporcional a través de las Merindades, asegurando adecuadamente la representación de las mismas. Asimismo, dicha Asamblea ha de ser el órgano foral competente a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

2. La Diputación Foral ha de transformarse en el órgano de gobierno y administración de Navarra y ha de asumir, además, la función ejecutiva de las disposiciones y acuerdos de la referida asamblea democrática.

3. La Diputación Foral debe ser elegida por la Asamblea normativa de entre sus miembros, en la forma que posteriormente se determine».

El vicepresidente de la Diputación Foral señor MARCO se reunió con el Ministro en Madrid el 22 de noviembre de 1978 para estudiar su última propuesta, que había sido informada negativamente por sus asesores y había producido una posición de los parlamentarios, siempre muy contraria a la actitud e iniciativas de la Corporación. Recoge GORTARI cual era la inquietud personal de aquél, deseoso de desatascar el proceso sin afectar a la Ley de 1841 y sin que la Diputación perdiese la preeminencia que aquella le otorgaba. Sus dudas lo iban separando del resto del grupo y un cambio de postura llevaba a resolver la situación a favor de la minoría. Una propuesta del asesor señor IRIBARREN y del secretario señor GORTARI le abrieron el camino para una nueva fórmula, que se recogió en la reunión, encargándose al último y al señor MARTÍN RETORTILLO la redacción de un texto⁵⁶. El día siguiente 23 de noviembre se reunió el señor MARCO con el Presidente SUÁREZ.

Cumpliendo la encomienda los señores GORTARI y MARTÍN RETORTILLO elaboraron el nuevo Proyecto de Real Decreto sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales, que el Ministro remitió al Vicepresidente de la Diputación el 28 de noviembre⁵⁷. Lo trasladó a la Diputación con unas pequeñas puntualizaciones, como llamar «Parlamento Foral» a la «Asamblea Foral» y sustituir «acuerdo» por «pacto». No se pidió informe a los asesores y se remitió al Consejo Foral, que lo estudió en sesión de 30 de noviembre de 1978, dando su conformidad a la Diputación para continuar la negociación, que culminó en un acuerdo que supuso su fin como institución foral, como les había ocurrido a las Cortes Española con la aprobación de la Ley fundamental para la Reforma Política⁵⁸.

⁵⁶ *Ibidem*, I, pp. 606-615; II, pp. 766.

⁵⁷ *Ibidem*, I, pp. 621-622; II, pp. 767-771.

⁵⁸ *Ibidem*, I, pp. 631-649; II, op. cit., pp. 771-828.

También se pronunciaron los partidos políticos extraparlamentarios (EE, EIA, EKIA, ESEI, HB, PCE, PTE) que habían sido interlocutores de los parlamentarios reunidos el 1 de diciembre de 1978. Valoraron positivamente el avance que suponía la composición de la Asamblea Foral, aunque era insatisfactoria la composición y elección de la Diputación. Propusieron algunas modificaciones en los artículos 4.3º, 5 y 8.3. Terminaron afirmando que no se habían recogido «los principios fundamentales de la democracia parlamentaria, por los que se establecería, sin ninguna reserva, que el órgano soberano y preeminente es el legislativo, en nuestro caso la Asamblea Foral de Navarra»⁵⁹.

Para su aprobación la Diputación celebró dos sesiones extraordinarias los días 2 y 3 de diciembre de 1978, sobre el texto inicial y modificaciones sugeridas por el Vicepresidente y sobre el texto modificado. En el desarrollo de la sesión se produjo la ruptura del grupo de los cuatro y la coincidencia del Vicepresidente con los diputados de la minoría, salvo en la votación del artículo 5, aprobándose un texto distinto al que los consejeros forales había dado su conformidad. No hubo forma de convencer al señor MARCO de la necesidad de que modificara su voto para resolver la situación, aunque posteriormente lo hizo en una sesión extraordinaria celebrada el día 3 de diciembre, con acuerdo unánime sobre el texto del Real Decreto. Se remitió al Ministro y tras su conformidad, la Diputación lo aprobó en sesión de 19 de enero de 1979⁶⁰. El 25 de enero de 1979 se firmó en Madrid el acta con el acuerdo sobre el Proyecto de Real Decreto⁶¹. El 20 de febrero S. M. el Rey recibió a la Diputación.

El RD 121/1979 de 26 de enero, negociado por la última Diputación Foral franquista con el Estado, sirvió para configurar democráticamente la Diputación y constituir el Parlamento Foral⁶². Con esa disposición se inició un proceso constituyente del nuevo régimen foral, que, superando el modelo de origen liberal plasmado en la Ley de 1841, tenía un nuevo fundamento en el reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales por la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978.

El carácter de norma «pactada» entre la Diputación y el Gobierno y el principio del pacto futuro, quedó patente en el preámbulo. Se hace constar que

⁵⁹ *Ibidem*, I, pp. 630-631.

⁶⁰ *Ibidem*, I, pp. 658-667; II, pp. 849-866.

⁶¹ *Ibidem*, I, pp. 669-680; II, pp. 867-871.

⁶² MONREAL ZIA, Gregorio, El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991), *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002), p. 364: «Navarra accedió a la autonomía a través de la vía que le abrió MARTÍN VILLA al restituir el Parlamento Foral. MARTÍN VILLA y Jaime Ignacio DEL BURGO meditaron mucho sobre la vía foral, que consistió básicamente en eludir la intervención de los Ayuntamientos y sobre todo evitar el referéndum popular».

hubo «contactos» para llegar al «acuerdo» de «mejorar» el sistema institucional navarro, respetando su tradición histórica adecuándola a las «actuales exigencias de democratización de sus instituciones forales, cuyas peculiaridades se han desenvuelto siempre en un profundo y solidario respeto a la indisoluble unidad de la Nación española». El «acuerdo» se formalizó en el Real Decreto creando el Parlamento Foral de Navarra elegido por sufragio universal a través de las Merindades, asumiendo las competencias y funciones del Consejo Foral, que, entre otras, propondrá «la reordenación de las competencias de las instituciones forales navarras a la Diputación que resulte elegida, con el fin de que pueda formularse en su caso, el correspondiente acuerdo con el Gobierno». El pacto se reiteró en la Disposición Final Primera disponiendo que «la modificación de este Real Decreto se ajustará al mismo procedimiento seguido para su aprobación» (3).

Para establecer la continuidad con la Ley de 1841, se invocó en su regulación de la elección de la Diputación por Merindades históricas, su composición, el Acta acordada de 13 de octubre de 1976 sobre el número de diputados de las de más población y la renuncia por el Estado a la Presidencia. La Diputación que mantendría las competencias que aquella le atribuía, necesitaría la aprobación del Parlamento para las materias que señalaba y estaría sometida a su control y fiscalización.

Calificó el Real Decreto de «mejoramiento o actualización del régimen foral», que se completaría con la propuesta del Parlamento Foral y otras que pudiera asumir la Diputación. El articulado reguló el alcance de aquellas en los siguientes aspectos:

A) Parlamento Foral:

- a) Constitución (art. 1): Se fundamentó en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 2/1978, de 4 de enero, y en las disposiciones transitoria primera y final segunda del Real Decreto-Ley 1/1978⁶³, de la misma fecha, como el órgano foral competente a los efectos establecidos en las mismas sobre la posible incorporación de Navarra al régimen preautonómico vasco⁶⁴.

⁶³ Su disposición final segunda autorizó al Gobierno a modificar «la composición y atribuciones del Consejo Foral de Navarra, de acuerdo con su Diputación Foral».

⁶⁴ Por su rango normativo, estos Reales Decretos-Leyes sirvieron de base jurídica para negociar y promulgar el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero. Particularmente el 2/1978, de 4 de enero, cuyo artículo 1 posibilitaba al Gobierno acordar con la Diputación Foral determinar el «órgano foral competente», a que se refería el artículo 1, la DT 1ª y la DF 2ª del 1/1978, con la ratificación de su acuerdo en referéndum. Ambos establecieron la garantía institucional de la decisión de Navarra sobre la posible incorporación al Consejo General Vasco, creando el órgano y el régimen de la decisión, que pasaron a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución.

- b) Elección (art. 2.1): sufragio universal, directo y secreto el mismo día de las elecciones para concejales⁶⁵.
- c) Composición (art. 2.2 y 3): 70 miembros elegidos por las Merindades históricas con representación proporcional, constituidas en un Distrito electoral⁶⁶, salvo la de Pamplona que se dividió en dos: el término municipal y el resto. En cada uno de ellos habría un mínimo de cinco miembros, repartiéndose los cuarenta restantes entre todos ellos en proporción a la población, sin que pueda corresponderle más de un tercio de esa cantidad.
- d) Mandato (art. 2.4): tendría la misma duración que la de los Diputados provinciales conforme a la Ley de Elecciones Locales.
- e) Régimen electoral (art. 2.5): Convocadas por el Gobierno en las condiciones y régimen de las locales sobre electores, elegibles y causas de inelegibilidad.
- f) Funciones (art. 3):
- Incorporación o separación de Navarra de otras instituciones territoriales⁶⁷.
 - Competencias del Consejo Foral.
 - Aprobación para su entrada en vigor de las decisiones de la Diputación sobre cuestiones que afecten a la integridad, garantía y desarrollo del régimen foral; presupuestos y rendición anual de cuentas; emisión de deuda y empréstitos, constitución de garantías o avales; normas fiscales; planes de fomento de interés general; pactos y convenios con el Estado y sus organismos autónomos; normas sobre sus competencias que no sean estrictamente reglamentarias.
- g) Funcionamiento (art. 4): en pleno y comisiones, de las que una sería la Cámara de Asuntos municipales; los Diputados Forales serían miembros con voz y voto; elegiría un Presidente en la sesión constitutiva por mayoría absoluta; junto con la Diputación elaborarían su reglamento provisional de organización y funcionamiento. Sería órgano la Cámara de Comptos para la censura de las cuentas de la Diputación previa a su aprobación.

⁶⁵ Conforme a la Disposición Final Primera en lo no previsto sobre elecciones a Diputados y miembros del Parlamento Foral se aplicarían las normas de las elecciones locales.

⁶⁶ Las Juntas Electorales de Zona tendría jurisdicción en cada Merindad para el escrutinio de las elecciones al Parlamento Foral y proclamación de los electos diputados y parlamentarios (DF 1^a.2).

⁶⁷ Como preveían los Reales Decretos Leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero, se trataba del Consejo General del País Vasco.

h) Distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales (art. 5): la aprobaría a propuesta de la Diputación para su negociación con el Gobierno por la Diputación para pactar el acuerdo.

B) Ayuntamientos y Concejos (art. 6):

Serían elegidos conforme a la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. Los Presidentes de los Concejos tendrían las facultades propias y las que la legislación común atribuya al Alcalde pedáneo.

C) Diputación Foral:

a) Representación y competencias (art. 7): «representa a Navarra y ejerce todas las funciones que le corresponden según su Régimen Foral» y las que corresponda a las Diputaciones provinciales.

b) Composición (art. 8.1 y 2): siete miembros nombrados por las Merindades históricas, uno por cada una de las de menor población y dos por las de mayor, en el momento Pamplona y Tudela. Serían los primeros de las listas que hubieran obtenido mayor número de votos en las elecciones al Parlamento.

c) Mandato (art. 8.3): el general de las Diputaciones provinciales.

d) Presidente (art. 8.4): elegido por los diputados entre ellos por mayoría absoluta en la primera convocatoria y simple en la segunda.

El Real Decreto fue negociado por la Diputación y el Gobierno como lo habían dispuestos los Reales Decretos Leyes 1 y 2/1978, de 4 de enero, convirtiéndose en el primer «pacto» del proceso histórico para la constitucionalización del régimen foral en el marco de la Constitución de 1978. Así se hizo constar de modo claro y reiterado en el propio texto, sin ninguna duda de que todos sus efectos serían objeto de un proceso de acuerdo continuo hasta alcanzar el reconocimiento de la foralidad en su adecuación al espacio constitucional. El pacto reconocido se convirtió en una realidad institucionalizada, que se consagró en el Amejoramiento.

Por medio del Real Decreto 121/1979 se adecuó el procedimiento de elección de los diputados previsto en la ley de 1841 a un sistema democrático, así como otros aspectos para la configuración de las instituciones y sus competencias en el proceso que había de desarrollarse conforme a lo previsto por la Disposición Adicional Primera de la Constitución. También completó lo dispuesto por la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, atribuyendo al nuevo Parlamento Foral, como «órgano foral competente», las «funciones referentes a la incorporación o, en su caso, separación de Navarra de otras instituciones territoriales».

El Real Decreto de 16 de marzo de 1979, sobre la constitución de las Corporaciones Locales, dispuso en su artículo 10 que la constitución de la Diputación Foral de Navarra tendría lugar a las diecisiete horas del décimo día a partir de la proclamación de los diputados, y la del Parlamento Foral a la misma hora del día decimotercero a partir de la proclamación de sus miembros, actuando en ambas de Secretario el que lo fuera de aquélla.

2. El panorama político-ideológico de Navarra

Las elecciones de 3 de abril de 1979 renovaron los Municipios, eligieron los diputados forales de las Merindades históricas y los setenta miembros de Parlamento Foral. UCD obtuvo 20 parlamentarios, el PSOE 15 parlamentarios, la UPN 13 parlamentarios, *Herri Batasuna* 9 parlamentarios, las Agrupaciones Electorales de Merindad 7 parlamentarios, los Nacionalistas Vascos-NV 3 parlamentarios; correspondió un parlamentario al Partido Carlista-EKA, otro a la Unión Navarra de Izquierdas-UNAI, y un tercero a la Agrupación Electoral Independientes Forales Navarros-IFN⁶⁸.

En cuanto al número de diputados, la UCD obtuvo cuatro miembros de la Corporación: los señores DEL BURGO, elegido por Pamplona capital, LASUNCIÓN por Tudela, ARZA por Estella, SÁNCHEZ DE MUNIÁIN por Olite; *Herri Batasuna* el señor GARCÍA DE DIOS por la Merindad de Pamplona; la Agrupación Electoral *Orhy Mendi*, el señor BUENO por Sangüesa; el PSOE el señor MALÓN por Tudela. La nueva Diputación se constituyó el 19 de abril de 1979. A propuesta de la UCD fue elegido Presidente el señor DEL BURGO⁶⁹, que permaneció al cargo hasta su destitución por acuerdo de 28 de abril de 1980 como consecuencia del «asunto Fasa»⁷⁰.

⁶⁸ El censo electoral era de 365.080 electores. La abstención fue de 106.761 (29,24 %). Los votos emitidos fueron 258.319 (70,76 %). Los votos nulos 3.399 (0,93 %), los votos válidos 253.877 (69,54 %) y los votos en blanco 1043 (0,29 %). Los votos válidos se distribuyeron entre los siguientes grupos: UCD 68.040 (26,80 %), PSOE 48.289 (19,02 %), UPN 40.764 (16,06 %), HB 28.244 (11,12 %), Agrupaciones Electorales de Merindad 17.282 (6,81 %), Nacionalistas Vascos-NV 12.845 (5,06 %), Partido Carlista-EKA 12.165 (4,76 %), UNAI 7.419 (2,92 %), IFN 3.729 (1,47 %). BERMEJO GARDE, Moisés y DÍEZ LAGO, Pablo, *Crónica del Parlamento de Navarra: 1979-1989*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990, pp. 19-22. PULIDO QUECEDO, Manuel, El Parlamento Foral, *Revista Jurídica de Navarra*, 10 (1990), pp. 66-67.

⁶⁹ Con los cuatro votos de la UCD, el señor Bueno Asín obtuvo el suyo y el del señor García de Dios, votando en blanco el señor Malón. La designación del candidato no fue pacífica dentro de la UCD, planteándose el debate entre los señores Del Burgo y Lasunción, resultando elegido el primero por diez votos contra siete. *Ibidem*, I, pp. 725-727.

⁷⁰ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra, 1978-1982*, I, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, pp. 49-295.

El Parlamento Foral se constituyó en sesión de 23 de abril de 1979⁷¹. Se formaron los Grupos Parlamentarios de Unión del Centro Democrático-UCD, Partido Socialista Obrero Español-PSOE, Unión del Pueblo Navarro-UPN, *Herrri Batasuna*, *Amaiur* (incorporó los parlamentarios de las Agrupaciones electorales de Merindades y *Orhi-Mendi*), Nacionalistas Vascos (formado por los elegidos del PNV, Euskadiko Ezkerra y dos de las Agrupaciones *Orhi-Mendi* de Sangüesa y Olite), y Grupo Mixto formado por los parlamentarios del Partido Carlista-EKA, UNAI y Agrupación de Independientes Forales-IFN. Fue elegido Presidente el parlamentario socialista señor ARBELOA⁷².

El Parlamento Foral resultante de las elecciones convocadas conforme al RD 121/1979 fue un claro exponente del pluralismo político de la sociedad navarra y de un subsistema de partidos fragmentado, polarizado y centrífugo⁷³.

Entre los diversos partidos, coaliciones y agrupaciones que formaron los grupos parlamentarios existían una gran diversidad de orígenes, ideologías y proyectos políticos para Navarra, aunque «la distribución de fuerzas en las nuevas instituciones forales dibujó un panorama mayoritariamente navarrista, opuesto a la integración de Navarra en Euskadi»⁷⁴. Como podremos valorar este fue el primer aspecto en la configuración de bloques políticos, por encima de la adhesión de los partidos a la Constitución de 1978.

V. CONCLUSIONES

1^a. La última Diputación Foral de Navarra no fue capaz de considerar los signos de cambio que se produjeron tras la muerte de Franco e iniciarse la Tran-

⁷¹ La fecha establecida era el día 22 de abril, tres días después de que lo hiciera la Diputación, pero hubo que resolver un problema que era la falta de un régimen para poder hacerlo, lo que obligó a demorarla hasta el día siguiente. El 22 de abril la Diputación aprobó las «Normas provisionales para la constitución y funcionamiento del Parlamento Foral de Navarra» (*BON*, núm. 560, de 23 de abril de 1979), que se utilizaron para hacerla. GORTARI UNANUA, J., *La transición*, I, *op. cit.*, pp. 731-741; II, pp. 876-891.

⁷² En la primera votación se produjo el siguiente resultado: señor Arbeloa (PSOE) 20 votos, señor Urbiola (HB) 20 votos, señor Sagredo (UCD) 20 votos, en blanco 2 votos. En la segunda votación el señor Arbeloa obtuvo 37 votos, el señor Urbiola 20 votos, el señor Sagredo 12 votos y un voto en blanco. Fueron elegidos Vicepresidentes primero y segundo los señores Urbiola y Gurrea (UCD) y secretarios primero, segundo, tercero y cuarto los señores Unciti (PNV), Elía (UCD), Casajús (Agrupaciones-Mixto) y Bados (UPN).

⁷³ LLERA, Francisco José, Continuidad y cambios en el sistema de partidos navarro: 1977-1987, *Revista Internacional de Sociología*, 4 (1989), pp. 503-560.

⁷⁴ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, J. L. (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 255.

sición, siendo superada por la voluntad del pueblo navarro que apoyó el proceso de reforma política y de creación de un régimen constitucional, que obligó a adoptar el régimen foral el nuevo orden constitucional.

2ª. El Parlamento Foral y la nueva Diputación protagonizaron el proceso institucional de adaptación del régimen foral al nuevo régimen constitucional, que se formalizó en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto.

3ª. Se produjo un paralelismo histórico de adecuación al nuevo escenario constitucional. Las leyes de 1839 y 1841 adaptaron las instituciones del Reino de Navarra a la Constitución de 1837 y al régimen liberal, conservando los fueros dentro de la «unidad constitucional», dando lugar al «régimen foral liberal». La Constitución de 1978 con su innovador concepto del Estado social y democrático (art. 1), reconocimiento del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2) y de los derechos históricos de los territorios forales (DA 1ª), precisó una adecuación de las estructuras e instituciones del régimen foral liberal al nuevo orden.

4ª. Se aplicó en Navarra la regla general que para la Transición española elaboró el Presidente de las Cortes Españolas señor FERNÁNDEZ-MIRANDA: «de la ley a la ley a través de la ley». En este caso, de las leyes confirmatorias de los fueros de 1839 y Paccionada de 1841 a la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

VI. BIBLIOGRAFÍA⁷⁵

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

ARBELOA MURU, Víctor Manuel, Lo que Navarra debe a la transición. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 411-487.

BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-265.

BERMEJO GARDE, Moisés y DÍEZ LAGO, Pablo, *Crónica del Parlamento de Navarra: 1979-1989*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990.

⁷⁵ Para facilitar el acceso a las obras más importantes sobre el periodo se incorporan obras de referencia, aunque no haya sido preciso invocarlas para las aportaciones del texto, basado en los hecho comprobados y obrantes en las obras que los recogen y en los expedientes ahora obrantes en el ARGN.

- CAPISTEGUI GORASURRETA, Francisco Javier y GARDE ETAYO, M^a Luisa, Las ideas fuerza de la transición. Navarra ¿Reforma o ruptura? En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 77-165.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, La transición política en Navarra (1975-1979): La democratización de las instituciones forales y Navarra en la Constitución de 1978, *Revista Jurídica de Navarra*, 43 (2007), pp. 53-92.
- ERREA IRIBAS, Rosa Marina, *Javier María Pascual y El Pensamiento Navarro «Con él llegó el escándalo» (1966-1970)*, Pamplona: Eunate, 2007.
- GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Rialp, 1962.
- GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de Estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993.
- LLERA, Francisco Javier, Continuidad y cambios en el sistema de partidos navarro: 1977-1987, *Revista Internacional de Sociología*, 4 (1989), pp. 503-560.
- PARTIDO NACIONALISTA VASCO, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarautz: Itxaropena, 1978.
- PASCUAL BONIS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 331-410.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, El Parlamento Foral. En *Revista Jurídica de Navarra*, 10 (1990), pp. 63-67.
- RAMÍREZ SÁDABA, José Luis (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- RIVERA, Antonio, La transición en el País Vasco: un caso particular. En Ugarte, Javier (ed.), *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1998.

- SÁNCHEZ ARANDA, José Javier, El debate constitucional en la prensa navarra de la transición. En *Mito y realidad en la historia de Navarra*, I, Pamplona: Sociedad de Estudios Históricos de Navarra, 1998, pp. 113-211.
- SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, El ser de Navarra entre la historia y la política. en *Tercer Congreso General de Historia de Navarra* (20 al 23 de septiembre de 1994), Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- UGARTE TELLERÍA, Javier (ed.), *La Transición en el País Vasco y España: historia y memoria*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1998.
- UNZUETA, Mitxel, Recuerdos de la Transición, *Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 58 (2005), pp. 95-126.

LOS POSICIONAMIENTOS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA Y DE LA DERECHA NAVARRISTA ENTRE 1976 Y 1978 EN RELACIÓN AL DEBATE PRE-AUTONÓMICO

Nafarroako Foru Aldundiaren eta eskuin nabarristen posizionamenduak, 1976. eta 1978. urteen artean, aurreautonomiari buruzko eztabaida dela eta

The positions taken by the Regional Government of Navarre and the Navarre right between 1976 and 1978 on the issue of autonomy

Fernando MIKELARENA PEÑA
Universidad de Zaragoza

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-11-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 18-03-2015

En este artículo se repasan los posicionamientos de la Diputación Foral de Navarra y de la derecha navarrista anteriores entre 1976 y 1978 en relación al debate preautonómico. Se analizarán tanto los acuerdos de la Diputación Foral como los informes y dictámenes de los asesores y expertos foralistas del entorno de aquella. También se verán las posturas sostenidas por Jaime Ignacio del Burgo, el diseñador del proceso que unos años después conduciría la Amejoramiento del Fuero. No obstante, previamente, se recorrerán las conclusiones a las que llegó el espectro político conservador y tradicionalista navarro durante la Segunda República en relación con el tema estatutario, así como el reforzamiento del cuarentayunismo a lo largo del franquismo.

Palabras clave: Navarra. Debate Preautonómico. Transición. Derecha Navarrista. Navarrismo. Constitución de 1978. Amejoramiento del Fuero.



Artikulu honetara, Nafarroako Foru Aldundiak eta eskuin nabarristek 1976. eta 1978. urteen artean aurreautonomiaren gaineko eztabaida dela eta izan zituzten posizionamenduak ekarri ditugu. Foru Aldundiaren erabakiak eta haren inguruko aholkulari eta aditu foralisten txostenak eta irizpenak aztertuko ditugu. Jaime Ignacio del Burgo urte batzuk geroago Foru Erregimenaren Hobetzea ekarri zuen prozesuaren diseinatzailearen jarrera ere aztertuko dugu. Hala ere, aurretik, Nafarroako talde politiko kontserbadoreak eta tradizionalistak Bigarren Errepublikan estatutuaren gaiari dagokionez ateratako ondorioak eta frankismoaren garaian *cuarentayunismoaren* (1841eko Legea goratzen zuen ideologia) indartzea aztertuko ditugu.

Giltza hitzak: Nafarroa. Aurreautonomiari buruzko eztabaida. Trantsizioa. Eskuin nabarrista. Nabarrismoa. 1978ko Konstituzioa. Foru Erregimena Hobetzea.



In this article the positions taken by the Regional Government of Navarre and by the earlier Navarre right between 1976 and 1978 on the issue of autonomy will be examined. Both the agreements made by the Regional Government and the reports and opinions of Regional Government consultants and experts will be analysed. The position taken by Jaime Ignacio del Burgo, the architect of the process which a few years later would lead to the Betterment of the Fuero (*Amejoramiento del Fuero*), or historical rights to self-government, will also be discussed. However, the article will first examine the conclusions reached by

Navarre's conservative and traditionalist political spectrum during the Second Republic in relation to the question of the Statute as well as the growth of *cuarentayunismo* during the Franco regime.

Key-words: Navarre. Pre-Autonomy Debate. Transition. Navarre Right. Navarrism. Constitution of 1978. Betterment of the Fuero.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL LEGADO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS CONSERVADORAS Y TRADICIONALISTAS NAVARRAS EN RELACIÓN CON EL TEMA ESTATUTARIO Y DEL AUTOGOBIERNO DE NAVARRA EN LA SEGUNDA REPÚBLICA. 1. El discurso de diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas. 2. La defensa de un marco diferencial singular para Navarra situado más allá de la Constitución republicana. III. EL CUARENTAYUNISMO DURANTE EL FRANQUISMO. IV. LOS POSICIONAMIENTOS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA Y DE LA DERECHA NAVARRISTA ENTRE 1976 Y 1978 EN RELACIÓN AL DEBATE PREAUTONÓMICO. 1. El acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976. 2. La reacción de la mayoría de la Diputación a la moción sobre democratización de las instituciones forales de 21 de julio de 1976. 3. El dictamen de los expertos sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976. 4. El acuerdo de la sesión extraordinaria de la Diputación de 20 de agosto de 1977. 5. El debate sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de agosto de 1977 del Consejo de Estudios de Derecho Navarro. 5.1. El Informe de la Ponencia redactado por Rafael Aizpún Tuero, Ignacio Ruiz de Galarreta y José Ángel Zubiaur. 5.2. El escrito suscrito por el Pleno del Consejo de Estudios de Derecho Navarro. 5.3. El voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín. 5.4. El voto particular de Rafael Aizpún Tuero. 5.5. El voto particular de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura. 5.6. El informe conjunto de los abogados asesores y vocales del Tribunal Administrativo. 5.7. El Estudio-informe sobre la reintegración foral plena del titular de la asesoría jurídica central, Sr. Aldea, de 24 de octubre de 1977. 6. Los debates sobre el tema en el Consejo Foral Administrativo. 7. El último cartucho del foralismo tradicionalista. V. EL CUARENTAYUNISMO DEL BURGUIANO. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo se repasan los posicionamientos de la Diputación Foral de Navarra y de la derecha navarrista anteriores entre 1976 y 1978 en relación al debate preautonómico. Se analizarán tanto los acuerdos de la Diputación Foral como los informes y dictámenes de los asesores y expertos foralistas del entorno de aquella. También se verán las posturas sostenidas por Jaime Ignacio del

Burgo, el diseñador del proceso que unos años después conduciría al Amejoramiento del Fuero. No obstante, previamente, se recorrerán las conclusiones a las que llegó el espectro político conservador y tradicionalista navarro durante la Segunda República en relación con el tema estatutario, así como el reforzamiento del cuarentayunismo a lo largo del franquismo.

II. EL LEGADO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS CONSERVADORAS Y TRADICIONALISTAS NAVARRAS EN RELACIÓN CON EL TEMA ESTATUTARIO Y DEL AUTOGOBIERNO DE NAVARRA EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

El debate estatutario prolongado entre la primavera de 1931 y la asamblea de Pamplona de junio de 1932, primero, y el intento, a partir de esa última fecha, de dar respuesta a cómo podía garantizarse un mejor autogobierno exclusivo para Navarra, blindando la foralidad frente al marco constitucional republicano, motivaron que las fuerzas políticas conservadoras y tradicionalistas trabajaran en una dinámica discursiva que se zanjó con la enunciación de una serie de principios de diferenciación foralista en los que se subrayaba la diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas, se planteaba una senda alternativa para Navarra a la vía constitucionalmente estatutaria y se propugnaba una visión transhistórica de la foralidad de la cual se derivaba una supeditación a ella del constitucionalismo estatal y de cualquier propuesta de estatuto de autonomía, uniprovincial o con otras provincias. Esas conclusiones, como veremos más adelante, serían retomadas por parte de la derecha navarrista en el debate preautonómico de los años 1976 a 1979.

1. El discurso de diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas¹

El discurso de diferencialidad de Navarra respecto a las Provincias Vascongadas fue sobre todo desarrollado en paralelo al proceso estatutario de 1931-1932 por los dos principales comentaristas de *Diario de Navarra*, el editorialista, y subdirector de dicho medio, Eladio Esparza, y el frecuentísimo colaborador del mismo, Hilario Yaben. Dicha labor supuso una gran esfuerzo de elaboración discursiva puesto que se trataba de refutar, o cuando menos relativizar,

¹ En este apartado resumimos los contenidos de MIKELARENA PEÑA, Fernando, Navarra entre el Estatuto Vasco y un Estatuto Singular para Navarra, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 10, 2013, pp. 395-459.

zar, el discurso de comunión a todos los niveles entre Navarra y las Provincias Vascongadas aceptado por la mayor parte de la intelectualidad del país y de la misma población desde las décadas finales del siglo XIX, buscando con ello minar el apoyo a los varios proyectos de Estatuto Común que inicialmente contaban con la simpatía no sólo del nacionalismo sino también de la mayor parte de las derechas.

Desde el primer momento, en el periodo que va de la última semana de abril de 1931 a la celebración de la asamblea de Estella el 14 de junio del mismo año, Esparza y Yaben trasladarán abundantes argumentos contra los proyectos de estatuto vasconavarro promovidos por el movimiento de alcaldes y por las comisiones gestoras de las diputaciones subrayando la personalidad diferenciada de Navarra desde el punto de vista histórico e institucional y los peligros de desaparición de la misma por la subsunción en un ente autonómico superior, la inexistencia de nexos en el pasado entre Navarra y Vascongadas, el recelo ante la preponderancia de las provincias vascas marítimas, la dificultad de integración de cuatro territorios con trayectorias y características diversas, etc. Los mencionados autores apostarán por un estatuto uniprovincial navarro.

Por otra parte, más allá de la puesta en cuestión de los lazos históricos y culturales con las Provincias Vascongadas protagonizada por Esparza y por Yaben, tras el rechazo de la Asamblea de Pamplona de 19 de junio de 1932, diferentes autores remarcarán la necesidad de diferenciación del marco jurídico-político-institucional navarro. En un artículo publicado el 1 de octubre de 1932 en *Diario de Navarra* el abogado foralista Pedro Uranga, también muy ligado a esa cabecera, planteaba un estatuto vasconavarro sin parlamento regional, en el que «una simple Junta Central, lazo de unión, órgano de representación» asumiera labores de coordinación, respetándose las libertades forales para Navarra y las demás provincias, acomodados «a nuestra sencillez y a nuestras necesidades para incorporar lo que nos convenga y no más». Tres días más tarde, el 4 de octubre, los diputados Aizpún y Gortari defendían una cosa similar:

«la creación de un órgano general que uniese formalmente las provincias en región, pero que no olvidase la personalidad de las provincias, ni mermase su libertad, ni absorbiese sus competencias. Un órgano, con facultades verdaderamente delegadas. Con ello, además, queda el camino libre para llegar hasta donde la voluntad de las provincias quiera, en ese aspecto de la potestad atribuida a ese órgano de enlace».

Un hito significativo de la influencia de Esparza y de Yaben sobre las derechas navarras sería la nota publicada el 26 de octubre de 1932 por la Comunidad Tradicionalista en la que esta formación, que había apoyado el Estatuto de Estella y había dado libertad de voto en relación con el proyecto de estatuto vasco-navarro de la asamblea de junio del mismo año, se posicionaría sin am-

bage a favor de un estatuto específicamente navarro, considerando el rechazo registrado al estatuto común, y abriría la posibilidad «de establecer los enlaces posibles y convenientes con las provincias vascongadas, nuestras hermanas; enlaces que podrán ser estudiados y acoplados, una vez que estén formalizados los respectivos proyectos de estatutos».

Una charla de Pedro Uranga dentro de un ciclo en el que varios expertos hablaron de la problemática del autogobierno navarro en los primeros meses de 1935 y que se publicó en *Diario de Navarra* el 5 de marzo de aquel año insistía en esas líneas defendidas en el otoño de 1932. Los demás miembros de la derecha navarrista que participaron en el mencionado ciclo de conferencias de 1935 (y, sobre todo, Javier Arvizu Aguado y Pelayo Moreno) compartirán esa visión de la necesidad de la vía singular para Navarra, buscando fórmulas para su materialización de una cierta excepcionalidad.

2. La defensa de un marco diferencial singular para Navarra situado más allá de la Constitución republicana

Un aspecto que preocupará a la derecha navarrista será el de conseguir el reconocimiento de la singularidad foral navarra como algo extraconstitucional o preconstitucional. En esa cuestión latía en el fondo el rechazo al reconocimiento de la Constitución republicana y la búsqueda de una vía para el autogobierno navarro, fuera de la estatutaria, que no supusiera un sometimiento a aquélla, en consonancia con los llamamientos de Esparza y de Yaben y de la propia Comunidad Tradicionalista.

Ya desde la primavera de 1931 Eladio Esparza e Hilario Yaben insistieron en las incertidumbres de orden jurídico-político del proceso estatutario y el riesgo de exposición del marco de 1841, así como en la posible imposición del posible marco constitucional laicista y anticatólico a través de la vía estatutaria conformada con arreglo a aquél. Esas críticas se agudizarán tras la aceptación de la legalidad republicana por parte del PNV en diciembre de 1931 y el decreto subsiguiente que encaminaba nuevamente el proceso estatutario por medio de la confluencia de nacionalistas, republicanos y socialistas. Tanto Esparza como Yaben apoyarían la nota publicada entonces por la Comunidad Tradicionalista en la que se antepone a todo la religión y suscribirían la negativa de los tradicionalistas a colaborar en el proceso estatutario por la función nuclear en él de las Comisiones Gestoras y pedirían la supresión de éstas y su sustitución por Diputaciones forales libremente elegidas.

El 4 de octubre de 1932 los diputados a Cortes Aizpún Santafé y Gortari Errea plantearon, en una carta publicada en *Diario de Navarra*, el tema del blindaje constitucional de la foralidad navarra y del hipotético anclaje foral y en

la ley de 1841 de una vía estatutaria específicamente navarra por medio de una negociación con el Gobierno que puenteara al Parlamento español.

El 14 de octubre de 1932 Hilario Yaben, en un artículo publicado en *Diario de Navarra*, juzgó irreal el procedimiento planteado por Aizpún y Gortari porque la Constitución no lo preveía y porque el Gobierno no lo aceptaría, sobre todo porque el Estatuto aunque se presentara «con el carácter de un pacto suscrito por el Gobierno», no podría sustraerse «a la libre discusión y a la libérrima decisión de las Cortes».

A la altura de la primavera de 1935 y a la espera de la reclamada, por parte de la derecha, revisión constitucional a emprender por la CEDA desde el gobierno de Madrid, personalidades foralistas como Pedro Uranga, Javier Arvizu o Pelayo Moreno volvieron a remarcar la necesidad de un acuerdo previo con el Gobierno y las Cortes de Madrid para el reconocimiento expreso del régimen foral navarro en la Constitución a modificar en forma de cláusulas de excepcionalidad dentro del mismo texto constitucional y plantearon también la conveniencia de ampliar el autogobierno navarro. El nacionalista Jesús Etayo se advino a converger con las posiciones de esos autores en una muestra de realismo político que partía de la consideración de las miras centralistas del centro-derecha español que protagonizaría la revisión constitucional y el probable poco apoyo en Navarra en esos momentos a una nueva propuesta de estatuto conjunto vasconavarro.

Huelga decir que esas tesis no fueron llevadas a la realidad entonces, pero sí que fueron materializadas cuatro décadas más tarde, a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 propulsada inicialmente no por los foralistas navarros, sino por el PNV, siendo su máximo beneficiario en el conjunto del periodo 1978-2014 el navarrismo foral de derechas, UCD en una primera y corta instancia, pero, sobre todo, UPN en el largo plazo.

Con todo, más impacto que esas consideraciones eminentemente jurídicas tuvieron las disquisiciones de metafísica foral de Eladio Esparza a la hora de anteponer Fuero a cualquier Constitución y a cualquier Estatuto. Esta vertiente del pensamiento del escrito lesakarra, complementaria a todas sus reflexiones anteriormente mencionadas acerca del autogobierno navarro, registró diversas presentaciones fragmentarias previas durante esos años hasta su articulación definitiva en la charla que pronunció en el Ateneo Navarro, en el mismo ciclo que las conferencias más arriba resumidas, el 13 de abril de 1935 y cuyos contenidos se transcribirían literalmente en su obra *Discurso sobre el Fuero de Navarra*.

En varios artículos del año 1933 Esparza incidiría en una tesis novedosa en contra de la vía estatutaria: la de la superioridad jurídica del pacto de 1841 sobre cualquier estatuto por ser éste una concesión, tesis que retomaría en su célebre discurso de 1935. Esparza apuntó a la primacía de los derechos históricos

basados en el pacto frente a cualquier vía estatutaria, siendo «indiscutible e indiscutido que sin Constitución y sin Estatuto, Navarra ostenta su derecho, aquel derecho que juraban los Reyes para poder ser Reyes de Navarra».

Todas esas tesis de Esparza llevaban el debate sobre la posibilidad de redacción de un proyecto estatutario uniprovincial para Navarra a un debate absolutamente metafísico al oponer Fuero a Estatuto, al otorgar al Fuero una categoría superior basada en su historicidad y prepoliticidad (lo que no le llevaba, sin embargo, a afirmar a partir de ahí nada sobre soberanías originarias) y al contemplar cualquier apuesta estatutaria basada en la Constitución como una renuncia al Fuero y una traición a las esencias de Navarra y de las generaciones precedentes de navarros. De cualquier forma, la postura enrocada de Esparza (y de Yaben, por extensión) tenía que ver, en última instancia, con su negativa a la aceptación del marco legal republicano y a los preceptos fundamentales de la Constitución de 1931 y con su temor a que la admisión de un estatuto de autonomía uniprovincial para Navarra condujera posteriormente a un estatuto conjunto con Álava, Guipuzcoa y Vizcaya.

El *Discurso sobre el Fuero de Navarra* de Eladio Esparza también es relevante por un segundo motivo: originó una renovación del navarrismo foralista por medio de una reivindicación jurídica e historiográfica del marco derivado de la Ley de 1841. Además de argumentar en torno a la superioridad jurídica del pacto de 1841 sobre cualquier estatuto por ser éste una concesión y disponer Navarra de un derecho a la autonomía que sólo podía reconocerse por parte del Estado, Esparza rompe con uno de los ejes medulares del pensamiento tradicionalista, y del mismo carlismo, acerca de la cuestión foral al criticar las visiones que minusvaloraban la solución cuarentayunista y exigían la reintegración foral anterior a la ley de octubre de 1839, achacando carácter separatista a esta última reivindicación. Todo ello, se acompaña de una visión metafísica en la que el Fuero se contempla «como expresión de la voluntad colectiva de nuestro pueblo», voluntad corporeizada a través del pacto.

Es oportuno recordar todo lo anterior porque, aunque hasta ahora no se ha comentado nada en absoluto en relación con ello por parte de ningún autor, esas cuestiones serán retomadas en el debate preautonómico navarro de la Transición.

III. EL CUARENTAYUNISMO DURANTE EL FRANQUISMO

Durante el franquismo la Diputación de Navarra, acuciada por los intentos centralizadores del Movimiento, ejemplificados en las tentativas de los gobernadores civiles falangistas Juan Jonquera y Luis Valero Bermejo entre 1946

y 1954, se preocupó intensamente por la defensa teórica del marco derivado de la ley de 1841. Mediante iniciativas como la colección de Biblioteca de Derecho Foral patrocinada por el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, órgano creado como filial de la Institución Príncipe de Viana en 1946, el cuarentayunismo pasó a ser objeto de profundas elaboraciones, sobre todo desde el derecho y de la historia².

En aquella colección de Biblioteca de Derecho Foral se reeditaron a partir del año 1964 obras clásicas del foralismo navarro, tanto de la edad moderna³ como de la edad contemporánea. Entre estas últimas cabe citar la obra de Yanguas y Miranda *Diccionarios de los Fueros del Reino de Navarra, y de las leyes vigentes promulgadas hasta las Cortes de los años 1817 y 18 inclusive* (Pamplona, 1964); la de José Alonso *Recopilación y comentarios de los Fueros y Leyes del antiguo Reino de Navarra, que han quedado vigentes despues de la modificacion hecha por la ley paccionada de 16 de agosto de 1841* (Pamplona, 1964); el *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación de Navarra* de Jose María de Zuaznavar (Pamplona, 1966); *La contragerigonza o refutación jocoseria del ensayo histórico crítico sobre la legislación de Navarra, compuesto por José María Zuaznavar...* de Yanguas y Miranda (Pamplona, 1966); y una miscelánea titulada *Temas forales* que contenía la *Memoria sobre la ley de la modificacion de los fueros de Navarra* de Pablo Ilarregui, *El pacto político como fundamento historico general de la nacionalidad española y especialmente como manifestacion legal de la soberania independiente de Navarra* de Serafín Olave, la *Intervencion en la discusion del Proyecto de Ley de presupuestos de 1893-1894* de Javier Los Arcos y la *Naturaleza juridica de las leyes forales de Navarra* de Rafael Aizpún Santafé (Pamplona, 1966). También se publicaron hasta 1971 en la misma colección otras seis monografías sobre derecho foral privado.

La elección de títulos de esa colección fue absolutamente discrecional y discriminatoria, faltando algunas obras que apuntalan visiones diferentes de lo sucedido en relación con la modificación político-institucional de 1839-1841. La ausencia, en ese sentido, más clamorosa se refiere a la obra que criticó con

² BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Contrafuero, secesionismo navarro o control provincial: la pugna entre los Gobernadores Civiles y la Diputación (1945-1955)*. En Larraza Micheltoarena, María del Mar (dir.), *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunat, 2006, pp. 89-114.

³ La primera monografía de la colección fue la reedición del *Fuero General de Navarra, del Amejoramiento del Rey don Phelipe y del Amejoramiento de Carlos III* de Pablo Ilarregui y Segundo Lapuerta, obra originalmente publicada en 1869. En el mismo año 1864 se reeditaron la *Novísima recopilación de las leyes del Reino de Navarra: Hechas en sus cortes generales desde el año de 1512 hasta el de 1716* de Joaquín de Elizondo, obra cuya primera edición data de 1735 (con el número 2 de la Colección) y los *Cuadernos de las leyes y agravios reparados por los tres Estados del Reino de Navarra de las Cortes navarras entre 1728 y 1828* (con el número 3).

mayor inteligencia e intensidad el procedimiento seguido para la alteración del status de Navarra desde un enfoque confederal, radicalmente pactista y máximamente respetuoso con el ordenamiento constitucional propio navarro: el opúsculo de Ángel Sagaseta de Ilúrdoz titulado *Fueros fundamentales del reino de Navarra y Defensa legal de los mismos*. Hay que decir que el silenciamiento de que ha sido objeto históricamente esta obra, secuestrada en su momento por el Jefe Político del momento, y su tardía recuperación, efectuada sólo a partir de los años noventa del siglo XX, ha redundado en la minimización de los puntos de vista treintaynueveunistas, a lo largo del tiempo insuficientemente argumentados por no poner el acento debido en los parámetros marcados por la constitución histórica de Navarra.

También dentro de aquella colección se publicó en 1968 *Origen y Fundamento del Régimen Foral de Navarra* de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura, obra que se había presentado como tesis doctoral en la Universidad de Deusto en diciembre de 1966. El libro recibiría al año siguiente el Premio Biblioteca Olave. Dicha obra, publicada como monografía decimosegunda dentro de la colección referida, aparecía enlazada por el hecho de su publicación en ella por obra y gracia de los mandamases foralistas navarros de la dictadura franquista, con las obras basales del régimen foral navarro en la edad media y en la edad moderna, así como con obras fundamentales en torno al mismo publicadas durante todo el siglo XIX e incluso en el siglo XX, caso de la de Aizpún Santafé, publicada en 1952 como artículo en la revista *Príncipe de Viana*. Precisamente convergía con ésta última en un claro empeño apologético de la Ley de 16 de agosto de 1941 siguiendo la vía señalada por Eladio Esparza. De esta forma, en relación con el Real Decreto de 16 de noviembre de 1839, el elemento clave de la negociación que llevará al desenlace de 1841, separando la trayectoria navarra de la de las tres Provincias Vascongadas, del Burgo Tajadura deja de lado las consecuencias del mismo en relación con el proceso negociador subsiguiente, relativas a los agentes encargados del mismo y al procedimiento dirigido por la Diputación de nuevo cuño, y no tiene reparos en subrayar la legitimidad de la solución cuarentayunista, afirmando, en contra de autores de la derecha foralista como Justo Garrán, que a pesar de que se destruía:

«su autonomía parlamentaria y judicial, el Gobierno, quizás sin pretenderlo, dotaba a Navarra de una extraordinaria autonomía gubernativa y administrativa de que no gozaba cuando era Reino, porque estas funciones se hallaban en manos de instituciones controladas por el Monarca, y en definitiva, por el Gobierno de Madrid. Y esto a causa de la nueva Diputación prevista en el artículo 4º».

Esa afirmación de del Burgo de que las Cortes navarras y la Diputación del Reino estuvieran absolutamente controladas por el gobierno central queda

tajantemente desmentida por las numerosas pruebas existentes sobre las repetidas tensiones entre aquéllas y éste entre 1814 y 1820 y entre 1823 y 1833 y las resistencias ofrecidas por las primeras. Por otra parte, el autor realizaba también un esfuerzo de legitimación de los diputados negociadores de 1841, resaltando la relativa representatividad de las elecciones restringidas en las que fueron elegidos, y obviando la falta de posibilidad de elección de candidatos carlistas, más proclives al mantenimiento de las instituciones forales tradicionales, a causa de su proscripción política. Un último argumento central de la obra de del Burgo Tajadura sería su insistencia en el carácter pactado de la ley de 1841, con una finalidad política evidente, carácter negado por otros autores.

IV. LOS POSICIONAMIENTOS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA Y DE LA DERECHA NAVARRISTA ENTRE 1976 Y 1978 EN RELACIÓN AL DEBATE PREAUTONÓMICO

Entre los años 1976 y 1978 el foralismo tradicionalista se vio inmerso en un debate sorprendente entre treintaynueveunismo y cuarentayunismo por efecto de un llamativo acuerdo tomado por la Diputación el 20 de agosto de 1977 a favor de la reintegración foral plena y que sólo puede entenderse como reacción a la controversia en la calle sobre la integración de Navarra en Euskadi desde posturas de cierto miedo en la corporación foral. Ese acuerdo, que provocó que numerosos autores foralistas se vieran en la necesidad de sortear el rupturismo vigente en una interpretación semánticamente ajustada de la expresión «reintegración foral plena», rompía con un acuerdo previo, de 20 de febrero de 1976, en el que se apostaba por una vía cuarentayunista. El debate entre los autores del foralismo tradicional a los que se recabó la opinión se zanjó con la refutación del treintaynueveunismo a causa de sus adherencias separatistas, pero a la vez introdujo elementos añadidos de controversia como el de la cuestión de la soberanía originaria inherente a la foralidad de naturaleza pactista.

1. El acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976

A los tres meses de muerto Franco, el 20 de febrero de 1976 la Diputación tomaba un acuerdo en el que se trataba de compatibilizar el marco cuarentayunista y la ampliación de competencias. Con el voto afirmativo de los siete diputados se resolvía encargar a una comisión de juristas la realización de un estudio, «con base en el Régimen Privativo reconocido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y con arreglo a principios forales», de integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra. Se acordó designar como miembros de esa Comisión a José Úriz Beriáin (Secretario de la propia Diputación Foral), a

Raimundo Aldea Eguílaz (Vicesecretario de aquélla), a los asesores de la Corporación Foral Jesús Luis Iribarren Rodríguez y Francisco Salinas Quijada y a los miembros del Tribunal Administrativo de Navarra Arturo Azpíroz Barcos, José Lecumberri Jiménez y Javier Martinena Flamarique. Todos los nombrados se situaban en el marco del foralismo tradicional y la mayoría había sido excombatientes, llegando a ser el primero de ellos secretario hasta abril de 1937 de la Junta Central Carlista de Guerra de Navarra, el órgano que dirigió la represión de boina roja en Navarra durante la guerra civil. El estudio debía girar en torno a los aspectos siguientes: relación de actividades ejercidas como propias (no concedidas ni derogadas por el poder central) dentro de las facultades del sistema foral navarro; relación de potestades forales que correspondan a Navarra por razón de su régimen peculiar privativo, que hasta el presente no se hayan puesto en acción por la Diputación Foral; relación de potestades que se ejercen por la Diputación Foral en Navarra por el sistema de delegación del Estado o para cumplimiento de servicios generales; y relación de convenios con el Estado acerca de materias determinadas⁴.

2. La reacción de la mayoría de la Diputación a la moción sobre democratización de las instituciones forales de 21 de julio de 1976

El apoyo al cuarentayunismo de la mayor parte de los integrantes de la Diputación volvió a quedar explicitado el 21 de julio de 1976, cuando terminada la sesión ordinaria, tuvo lugar una sesión extraordinaria en la que los diputados Irazoqui, Arza y Visus, que votaban y votarán repetidamente de forma conjunta, quedando en minoría frente a los otros cuatro miembros de la corporación foral (Marco, Asiáin, Fortún y Elizalde), anclados éstos en posiciones bunkerizadas, presentaron una moción a favor de la democratización de las instituciones forales. La moción planteaba en lo referente a la autonomía la «recuperación de todas las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde 1841, sin renunciar a

⁴ GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, vol. II, pp. 23-25. Aunque dicho acuerdo fue votado por los siete diputados, pronto los tres minoritarios (Arza, Irazoqui y Visus) en declaraciones a la prensa el 21 de febrero filtrarían su contenido a *Diario de Navarra* y matizarían su significación señalando que ellos subrayaban la vinculación de la Diputación Foral *con el pueblo y con los navarros*, así como sus propósitos renovadores. Las declaraciones a la prensa de los tres diputados marcan un hito porque no era común que ningún diputado saliera en prensa explicando su actitud política (*Ibidem*, vol. I, pp. 80-83). Con anterioridad, el 24 de enero de 1976 Ollarra había escrito un artículo en *Diario de Navarra* sobre la necesidad de democratización de la Diputación y denunciaba la existencia de un bunker en ella, compuesto de «hombres honrados, austeros administradores y llenos de buena voluntad», pero nada transparentes. Sin nombrarlos, Ollarra mencionaba que tres de los siete diputados forales mostraban una buena disposición a puntos de vista aperturistas (*Ibidem*, vol. I, p. 74).

una posibilidad de reintegración foral plena, y la exigencia de su cumplimiento». En lo relativo a instituciones forales se defendía la conversión de la Diputación en órgano ejecutivo y la delegación de las facultades legislativas de la misma en el Consejo Foral al ser contrario al espíritu del Fuero «la concentración de poder en un solo Órgano». También se propugnaba la elección por sufragio universal de los habitantes de cada Merindad de los miembros de la Diputación y del Consejo Foral⁵.

Los otros cuatro diputados respondieron a esa moción con un escrito redactado por los asesores de la Diputación según criterios del foralismo tradicionalista. Para aquel sector bunkerizado de la Diputación, las circunstancias del momento no exigían de por sí el replanteamiento del sistema foral y había que tenido cuidado al equiparar Fueros y libertad por cuanto «libertad, autonomía, participación y autocontrol del poder, sin más precisiones, constituyen una enunciación que requiere muy serias puntualizaciones, para no caer en extremismos verdaderamente peligrosos»⁶.

Los contenidos de dicha respuesta en relación con el apartado referido al autogobierno de la moción afirmaban que en él «se encuadran dos planteamientos singularmente distintos: a) posibilidad de reintegración foral plena; b) recuperación de las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde 1841», remontándose la opción a) «a la situación anterior a 1841» y constriñéndose la opción b) «a partir del status que dicha Ley Paccionada formalizó». Según ellos, la opción de reintegración foral plena no podía «significar cosa distinta que la de dejar sin efecto la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y volver a la situación inmediatamente anterior». Para los asesores de la Diputación la opción de reintegración foral plena no podía «significar cosa distinta que la de dejar sin efecto la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y volver a la situación inmediatamente anterior». En su opinión, no era factible «la reinstauración de Navarra como Reino de por sí *separado de todos los Reinos y Señoríos de España*, y unido *equo principalmente* a la Corona española» a causa de la necesidad de respetar el pacto de 1841, establecido «solemnemente» entre «dos unidades políticas soberanas e independientes» y por «la heterodoxia jurídica de llegar por ese camino a la reintegración foral plena», añadiéndose que «eso sinceramente huele a separatismo»⁷.

⁵ *Ibidem*, vol. I, pp. 26-27.

⁶ *Ibidem*, vol. I, p. 27.

⁷ Unos días más tarde, el 5 de septiembre de 1976, Ollarra publicaba en Diario de Navarra un artículo sobre la reintegración foral, saliendo al paso «de la sinonimia que se podía producir entre los conceptos de reintegración foral y nacionalismo separatista si aquél no se manejaba adecuadamente». Aunque Ollarra hablaba de sacar «el máximo provecho» a la ley de 1841, planteaba que en el futuro el

La valoración de ser «casi metafísicamente imposible el reconocimiento de Navarra como Reino antes de 1841 por el poder central en el momento actual» conducía a los asesores de la Diputación a sostener la inmodificabilidad de la Ley de 1841 y a sostener «que los sucesivos perfeccionamientos y concreciones forales para lograr la plenitud del sistema, se hagan por vía de integración de normas y no por vía de modificaciones sucesivas, pues la Ley Paccionada tiene un espíritu, que es obligado respetar muy religiosamente». En defensa de la Ley de 1841, en contra de «la extremísima teoría de que el pacto fue inicialmente nulo, por no haber aprobado las Cortes de Navarra y haberlo realizado solamente la Diputación», se argüía también que aquélla había quedado legitimada por «la teoría de los poderes de hecho», porque «además el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde 1841 y las constantes afirmaciones en el sentido de que el pacto es fundamento del actual régimen foral de Navarra, en cuanto que reconoce –no que otorga– poderes originarios de Navarra, ha ratificado real y verdaderamente la postura inicial» y porque «ahora sería un verdadero y revolucionario procedimiento cambiar radicalmente de procedimiento».

Por lo demás, descartada la vía de la reintegración foral plena se defendía la vía basada en el pacto de 1841 para la recuperación de todas las potestades dejadas o perdidas por Navarra desde entonces. Partiendo del «pleno reconocimiento del Pacto foral formalizado en dicha fecha» y de interpretarlo en el sentido de quedar «confirmado el Fuero con generalidad», por vía «de reconocimiento y no de otorgamiento» (con lo cual se apelaba a las tesis de Eladio Esparza de 1935), con la limitación expresada por la cláusula «sin perjuicio de la Unidad constitucional de la Monarquía», por todo ello, Navarra puede «sustentar, como lo viene haciendo, que todo lo que no tenga naturaleza constitucional, está en el acervo de su poder y soberanía» (con lo que se mencionaba la derivada de la soberanía originaria de raíz foral y naturaleza pactista implícita en el planteamiento del autor lesakarra).

Según dichos asesores, se podría exigir el cumplimiento de lo pactado en 1841 por dos vías: «por vía de actuaciones concretas, como hasta el presente se viene haciendo y a nuestro juicio con resultados muy estimables, pues desde el esquematismo de la letra de la Ley Paccionada hasta los reconocimientos ac-

estado se articularía territorialmente de forma autonómica. También advertía que si el Estado rompía el pacto de 1841, «Navarra podría volver a un estado jurídico anterior al pacto». Terminaba diciendo: «En síntesis, yo no soy partidario de pedir de inmediato la reintegración foral plena -la mayor bandera que ha tenido Navarra contra el centralismo bilbaíno de Euzkadi- pero tampoco estoy dispuesto a renunciar a una herencia que he recibido que nada tienen de privilegio y que todos los navarros ilustres e ilustrados han pedido para su tierra foral en los momentos más difíciles de la Patria común». TOMO 1, PP. 103-105.

tuales hay una enorme ventaja que es imposible desconocer», aún cuando «este sistema de defensa del Fuero» sea «aventurado, pues hay que vivir en constante vigilia e inquietud y es verdaderamente difícil que sorpresivamente el Fuero no se vea perjudicado»; y «por vía de principio general» en cuanto que «ha pasado el tiempo suficiente como para saber cuál es la realidad que es preciso mantener y ello exige que se instrumente de conformidad con el Poder Central, mediante un pacto accesorio, de garantía, de integridad del sistema foral navarro», lo que «puede ser la postura moderna, actual, dinámica». Por último, se recalca que a favor de ese camino se situaba la propia Diputación, tal y como demostraba el mismo acuerdo de 20 de febrero de 1976 de encargo a una comisión de juristas la realización de un estudio «sobre posibilidades de integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra», estudio que estaría terminado y únicamente «pendiente de corrección de estilo»⁸.

Por otra parte, el análisis de los asesores de los otros dos apartados de la moción, el relativo a institucionalización y el relativo a representatividad, dejaba bien a las claras la adscripción a formas de pensamiento político anacrónicas para aquellos momentos⁹.

⁸ *Ibidem*, vol. II, pp. 27-30.

⁹ En lo que se refiere a institucionalización, a la afirmación de que «la concentración del poder en un solo órgano va contra el espíritu del Fuero» presente en la moción se replica «que no es conveniente dejarse impresionar por esa manifestación tan extrema como simplista» ya que «el poder de decisión puede estar radicalmente en la titularidad de un órgano supremo y sin embargo las posibilidades de colaboración pueden ser amplias y suficientemente garantizadoras de la rectitud de obrar de dicho órgano supremo». En cuanto a la propuesta de delegación por parte de la Diputación de sus facultades legislativas a favor del Consejo Foral se responde, además de con el argumento de que no se puede hacer «sin el asentimiento del Estado», con el enjuiciamiento de que eso sería «un verdadero despropósito» por dos motivos: el primero, el de que «aunque quisiera la Diputación revestir al Consejo de una potestad legal superior a la suya —y habría que analizar muy seriamente si esto conviene al Fuero— la jurisdicción que tiene otorgada por la Ley [Paccionada] es intransferible e indeclinable»; el segundo, el de que sería «contrario a un principio de unidad constitucional, que el Estado pueda reconocer facultades legislativas a una especie de parlamentos independientes. Si ha reconocido a la Diputación Foral de Navarra es por su doble condición de heredera de un Régimen Foral conservado por confirmación y por ser a la vez un órgano definido dentro del contexto de la Administración española, aunque, repetimos, de carácter muy excepcional». Por todo ello, «aun en el supuesto extremo de que hubiera de darse mayor participación al Consejo Foral en materias de carácter general para Navarra, jamás podría irse más lejos y en último extremo —que no nos parece bueno— lo más que podría llegarse es a una potestad compartida». En cuanto a la representatividad, se responde a la petición de elección de los miembros de la Diputación mediante sufragio universal que hay que respetar «religiosamente» lo pactado en 1841 y el sistema de elección allí estipulado. Se finaliza ese apartado señalándose «que el intentar que rijan unos preceptos de la Ley Paccionada y no otros, puede llevar a conflictos insalvables», que «se ha de hacer bien patente que las reglas establecidas dan representatividad, por ser elemento político-constitucional» y que «de ese modo el Régimen Foral, en lo demás, en lo jurídico-foral, ha podido pervivir con toda clase de sistemas políticos: monarquía, dictadura, república, Caudillaje y régimen actual. Precisamente la línea divisoria rectamente observada elude infinidad de problemas» (*Ibidem*, vol. II, pp. 30-31).

3. El dictamen de los expertos sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976

Posteriormente, el 3 de septiembre de 1976 la Diputación, también por cuatro votos a tres, aprobó el dictamen sobre el acuerdo de febrero relativo a integración al máximo de las facultades y poderes de Navarra y elaborado por los juristas señores Iribarren, Salinas, Azpíroz, Lecumberri, Martinena y Úriz. En el dictamen se vuelve a defender la vía fundamentada en la ley de 1841. Tras varias páginas en las que se habla sobre las características de la ley de 1841, se reformulaban las tesis de Eladio Esparza en términos de soberanía originaria a la que se autorrenunciaba mediante el pacto: el Estado no había otorgado nada en relación con los Fueros, sino que había reconocido el poder originario de Navarra en lo que fuera compatible con la unidad constitucional y que, de acuerdo con Aizpún Santafé (en *Naturaleza Jurídica de las Leyes forales de Navarra*), lo que quedaba expresamente desaparecido, mutilado o modificado por aquella ley subsistía «tal y como existiera antes del Convenio de Vergara, sin que nadie, como no sea Navarra, pueda modificarlo».

En el apartado de conclusiones consta la obsesión foralista por tratar de impulsar el reconocimiento de la excepcionalidad foral por parte de las altas instancias del estado y de crear un espacio jurídico diferenciado que trate de escapar de las leyes generales españolas, también constatado todo ello, como vimos, en los autores foralistas de la época de la República, bajo la consideración añadida de que fuera la Diputación el instrumento de salvaguarda de la foralidad. En ellas se llegaba a plantear la oportunidad de que la Diputación se dirigiera al Rey para pedirle «una declaración ratificatoria del pleno reconocimiento del sistema foral de Navarra, en armónica conjunción con la Unidad española» y se recomendaba «gestionar cuanto antes el establecimiento de un sistema jurídico-político de garantías de la integridad foral, para lograr que aparte de las leyes forales, solamente rijan en Navarra las de índole constitucional; y que las ordinarias que se reciban o adapten por ser de común y general interés así como las restantes, fueren sobrecarteadas por la Diputación Foral, sin posible apelación ante Tribunales».

En el sistema de garantías a establecer debía «quedar constancia de que ninguna normativa de régimen común de rango inferior a la Ley debe regir en Navarra. Aún respecto de las leyes constitucionales, de las recibidas o sobrecarteadas, la potestad reglamentaria –si fuere precisa para salvar detalles forales– habrá de residir en la titularidad del poder que ostenta la Diputación Foral». «De no lograrse reactivar el derecho de sobrecarta, el más significativo e idóneo al respecto y con base y antecedentes forales indubitados, habría de pactarse el procedimiento de garantía que se estimara suficientemente eficaz y oportuno» y que debería formalizarse mediante Decreto-Ley.

Fijado el sistema de garantías deberían «inmediatamente analizarse detenidamente las distintas parcelas de legislación, administración, gobierno y jurisdicción, partiendo del estado en que quedaron en 1841, para contrastar el ser con lo que debió y debe ser y actuar en su caso como proceda». También debería «llevarse a cabo una exhaustiva revisión de cuanto ha acontecido desde 1841, para corregir cuantas desviaciones puedan observarse». Sin embargo, no se detallan con claridad qué competencias deberían reivindicarse, aún cuando en el Apéndice se enumeran algunos aspectos como la supresión de la potestad de suspensión de los acuerdos municipales por parte de los gobernadores civiles y la atribución de facultad a la Diputación para resolver las cuestiones de competencia entre autoridades y organismos municipales de Navarra; diversas cuestiones fiscales ligadas al Convenio Económico; la construcción de un ferrocarril Pamplona-Alduides de ancho europeo y el establecimiento en Navarra de una Aduana horto-frutícola e industrial; la reversión a la Diputación de los Montes del Estado en Navarra y de las Bardenas Reales. No obstante, hay que recalcar que «del contenido del dictamen nunca más se volvió a hablar»¹⁰.

En consonancia con ese dictamen, el 7 de octubre de 1976 la Diputación acordó, dado que muchas de las cuestiones planteadas en el dictamen debían de ser reflexionadas, pedir ya al Rey «una declaración ratificatoria del pleno reconocimiento del sistema foral navarro, en armónica conjunción con la unidad española», así como el inicio de las negociaciones con el Gobierno «para estudiar y concretar un sistema jurídico-político de garantía de la integridad foral». A ello se añadirían las peticiones al rey de la reversión de los Montes del Estado y la construcción del ferrocarril Pamplona-Alduides, de ancho europeo, y establecimiento en Navarra de una aduana horto-frutícola e industrial¹¹. En otro acuerdo de 14 de julio de 1977 se volvería a insistir sobre esos dos últimos puntos. Sin embargo, ese último acuerdo incorporaba como punto primero, en vez de la petición al Rey del pleno reconocimiento del sistema foral navarro, otro punto «sobre sistema singular de garantías en la Constitución para el desenvolvimiento progresivo del Régimen Foral de Navarra» en el que se planteaba la apertura de una brecha inaugurada por la nebulosa y confusa mención de los expertos foralistas a los que se había recabado opinión a la subsistente soberanía originaria de Navarra, incluso con posterioridad a 1841, reconocida por el Estado en la ley de ese año. De esta forma, se decía que Navarra tenía «una personalidad propia, histórica y legal, entroncada en la esencia de la Constitución de su antiguo Reino», siendo «titular de una *Autonomía privativa*»; que los Fueros de Navarra, confirmados en 1841 sin otro límite que la unidad constitucional de la Monar-

¹⁰ *Ibidem*, vol. I, pp. 109-117.

¹¹ *Ibidem*, vol. II, pp. 101-103.

quía española, eran «indiscutiblemente anteriores al pacto que formalizó la Ley de 1841», no requiriendo de «nuevos reconocimientos» aunque sí «completo apoyo en el orden jurídico-político, por formar parte del común acervo de la Patria»; que el poder de Navarra era «originario, no otorgado», razón por la que «todo lo que no quedó expresamente desaparecido o modificado» por la Ley de 1841 subsistía «en la titularidad de Navarra tal y como existiera antes del Convenio de Vergara y la Ley de 25 de octubre de 1839»; y que «los Fueros no son estáticos» sino que se podían acomodar «a las necesidades y circunstancias de cada tiempo»¹². Se advertía un cambio de lenguaje, prefigurando en cierta forma el acuerdo de un mes más tarde.

4. El acuerdo de la sesión extraordinaria de la Diputación de 20 de agosto de 1977

Bajo todo lo anterior, el acuerdo de la sesión extraordinaria de la Diputación Foral de 20 de agosto de 1977 sobre la plena reintegración foral marcará los debates de los meses siguientes. Tras escucharse los pareceres de los seis diputados presentes (solamente faltó Iturralde, de viaje fuera de Navarra) se adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo:

«1) Expresar al pueblo navarro que por parte de esta Corporación Foral, única depositaria del legado irrenunciable de nuestros Fueros, existe el propósito decidido de lograr la plena *Reintegración Foral*, restaurando las tradicionales Instituciones del antiguo Reino, entre las que se encuentran, como Organismo fundamental, las Cortes de Navarra; 2) Someter al preceptivo informe del Consejo Foral Administrativo de Navarra, el desarrollo de la presente decisión; 3) Notificar este acuerdo a los Parlamentarios navarros, a los efectos de su conocimiento y colaboración en la finalidad señalada; 4) Hacer pública esta resolución a través de los medios de información social»¹³.

No disponemos de demasiadas informaciones sobre las razones de la decisión. En noviembre de 1977 el diputado Irazoqui en una entrevista en *Egin* explicaba que el acuerdo a favor de la reintegración foral salió *gracias al imprevisto y circunstancial apoyo de Julio Asiáin*. Estando Iturralde de viaje, «Marco y Fortún, ante la actitud de la mayoría de los corporativos optaron por aceptar la propuesta»¹⁴. Independientemente del voto particular de cada diputado, cabe pensar en el peso de la conveniencia para los diputados de sacar al debate público un elemento totémico en Navarra como el de la reintegración foral, tal y

¹² *Ibidem*, vol. II, pp. 103-106.

¹³ *Ibidem*, vol. II, pp. 103-104.

¹⁴ *Ibidem*, vol. I, pp. 192-197.

como había sucedido anteriormente otras veces en el pasado, sobre todo por su maleabilidad históricamente acreditada, no sólo en la asamblea de Pamplona de 1918, sino en otras ocasiones también, con la finalidad de contrarrestar, desde una fórmula aparentemente de máximos (susceptible ulteriormente de rebaja, según decimos) y de indudable carga emotiva y capacidad aglutinadora para los navarros, a los sectores favorables a la integración de Navarra en Euskadi en aquel entonces numéricamente importantes por las simpatías de la izquierda a dicha reivindicación. En apoyo de nuestras tesis basten señalar las reacciones registradas en los medios en relación con dicho acuerdo. Además de la reacción positiva recogida en *Deia* de Kepa Larumbe, Manuel Irujo (nacionalistas ambos, el primero de la hornada radical de los setenta; el segundo figura histórica del PNV, como es sabido) y del socialista Gabriel Urralburu y de la reacción negativa expresada por *El Pensamiento Navarro* en sendos artículos titulados «No podemos jugar con los Fueros» y «Doctores tienen nuestros Fueros», el 24 de agosto Ollarra publicaba su comentario en *Diario de Navarra* en el que defendía la reintegración foral como reintegración de facultades y no de órganos, mencionando la conveniencia de unas Cortes democráticas, pero no la de la reinstauración de fronteras. También se oponía a la combinación de la reintegración foral con la unificación con Vascongadas. El PSOE publicó un comunicado y también el ya mencionado Urralburu dio su punto de vista sobre la cuestión en un artículo en *Diario de Navarra* abogando por la reintegración foral compatible con la unión vasconavarra y entendida como *el establecimiento de una nueva legitimidad foral* a través de la democratización de las instituciones forales y de la negociación con el poder central¹⁵.

Dicho acuerdo de 20 de agosto de 1977, al que seguía otro del 26 del mismo en el que se solicitaba a diferentes organismos, entre ellos el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, la emisión de un informe sobre la reintegración foral plena, originará un notable debate entre los expertos en esos temas, mucho más remarcable entre los adscritos a lo que cabe denominar foralismo tradicionalista por razones que son fáciles de entender y que se resumen brevemente en la más que presunta incompatibilidad conceptual entre la reintegración foral plena y las leyes de octubre de 1839 y de agosto de 1841.

Puede reconstruirse el debate registrado en las filas del foralismo tradicionalista sobre dicho acuerdo a través de los posicionamientos advertidos en torno a la cuestión en el Consejo de Estudios de Derecho Navarro, órgano consultivo en el que únicamente estaba presentes expertos de aquella adscripción político-doctrinal.

¹⁵ *Ibidem*, vol. I, pp. 141-158.

5. El debate sobre el acuerdo de la Diputación de 20 de agosto de 1977 del Consejo de Estudios de Derecho Navarro

5.1. El Informe de la Ponencia redactado por Rafael Aizpún Tuero, Ignacio Ruiz de Galarreta y José Ángel Zubiaur

El Informe presentado el 22 de septiembre de 1977 por la Ponencia, integrada por Rafael Aizpún Tuero (hijo de Rafael Aizpún Santafé, el que fue diputado en las Cortes durante la Segunda República y al que hemos aludido más arriba), Ignacio Ruiz de Galarreta Maissonave y José Ángel Zubiaur Alegre, ante el Pleno de dicho Consejo de Estudios de Derecho Navarro, se significó por un marcado carácter receptivo en relación con el acuerdo de la Corporación foral, interpretando éste de forma que no entrara en colisión con las leyes de 1839 y 1841 por medio de la introducción del argumento de la soberanía foral originaria y de su posibilidad de despliegue en conformidad con su capacidad de adaptación a la coyuntura político-institucional¹⁶.

En ese informe se subraya para empezar la potencialidad de la soberanía foral originaria de Navarra no quebrantada por las leyes de 1839 y de 1841, aunque amoldable a éstas y a las circunstancias. Estas leyes «no hicieron tabla rasa de los Fueros de Navarra, sino que éstos se confirmaron, salvo en aquellos aspectos concretos que afectaban a la *unidad constitucional*», de forma «que todo lo que no está desaparecido o modificado por la Ley Paccionada subsistió y es régimen foral, en potencia o acto, como facultad exclusiva de Navarra» por cuanto, «en modo alguno, el Fuero de Navarra es concesión sino afirmación de su naturaleza y personalidad propias, reiteradamente reconocidas por el estado». Todo ello significaría:

«el fundamento claro y evidente de una plena Reintegración Foral de Navarra que ha de alcanzar a la recuperación de las facultades legislativas, judiciales y ejecutivas que caracterizaban al Antiguo Reino y a las instituciones que las encarnaban, restaurando éstas, si bien que acomodándolas a la unidad nacional española y a las transformaciones sociopolíticas que ha traído consigo la evolución de los tiempos. Y ello es perfectamente posible, porque los principios que inspiran el Fuero son imprecendidos y tienen virtualidad bastante para lograr esa acomodación, sin desvirtuarlos».

Con todo, lo anterior no suponía «una recusación de la Ley paccionada», antes bien se proclamaba «el gran servicio» que había rendido a Navarra «manteniendo su singularidad privativa a través de épocas nada fáciles».

¹⁶ *Ibidem*, vol. II, pp. 150-157.

Los ponentes apoyaban a la Diputación en su «propósito superador» y apoyaban «la plena *Reintegración Foral*», «vieja aspiración de los navarros», por dos razones: porque debían recuperarse las «facultades truncadas» en el orden legislativo, ejecutivo y judicial «con sus Instituciones correspondientes» y ello «de modo y manera realista» y porque debía «actualizarse el contenido material de la Ley Paccionada». De cualquier forma, no se refutaba ni mucho menos la solución cuarentayunista: aunque se reconocía que para conseguir aquellos fines no servía «el marco actual de la Ley Paccionada», se entendía que ésta era «necesaria para evitar una solución de continuidad en el *status foral* y para impedir que la Reintegración no se confunda con planteamientos *ex novo*».

También se afirmaba que «la vía del mejoramiento del Fuero» debía ser «necesariamente la del Pacto, dada la naturaleza de Navarra y los antecedentes de sus relaciones con el Estado, en todo tiempo y circunstancias». Ese pactismo, siguiendo la senda trazada por Esparza, debía reconocer la soberanía originaria de Navarra: no podía «ser admisible en modo alguno, aún en el supuesto de máxima obtención de justas pretensiones», que «el régimen de Navarra derivase de una concesión u otorgamiento del Estado, pues ello constituiría el mayor y más grave contrafuero, ya que afectaría a la propia raíz de las Instituciones, a la misma naturaleza y personalidad del Antiguo Reino». A juicio de los ponentes, la Reintegración Foral no había «de ser planteada en base a que España está en trance constituyente y de autonomías, sino únicamente por consideración de las propias necesidades de la sociedad navarra y en función del *Poder originario* del Antiguo Reino». Con todo, no se dejaban de mencionar, al comprobarse en los gobernantes una mentalidad favorable a las autonomías, que era conveniente que Navarra reconsiderara «su situación y régimen», sobre todo porque «la no actuación o el inmovilismo» pudiera «implicar a Navarra –al margen de su voluntad– en otras corrientes autonómicas o Estatutarias no acordes con su tradición foral y que la pondrían en grave peligro de su desdibujamiento como Antiguo Reino», bastando «esta última justificación» para «justificar la urgencia» del acuerdo de la Diputación de 20 de agosto.

Los ponentes advertían dos aspectos sustanciales en el tema de la reintegración foral: el de la restauración institucional y el competencial. Al hablar de plena reintegración foral debían de entrar las instituciones del antiguo Reino navarro, afectando a las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. Con todo, la restauración de las instituciones debía de hacerse mirando al presente y al futuro «porque parece claro que los Organismos del Antiguo Régimen no pueden trasplantarse a la actual Navarra» en cuanto que «la situación y las necesidades son distintas». Mientras los ponentes veían bien la restauración de las Cortes,

surgían dudas en relación con los tribunales de justicia y no veían necesaria la restauración del Consejo Real aunque sí la recuperación de sus facultades perdidas al no ser atribuidas a la Diputación.

También se fijaban las competencias forales en aquéllas que no fueran de competencia estatal y se citaban entre aquéllas la administración municipal y concejil; la legislación civil y administrativa; la justicia; la organización y régimen de funcionarios; el régimen tributario, económico y financiero; la colaboración en la política económica del Estado; las obras públicas; la agricultura, la ganadería y la industria; la planificación del territorio, el urbanismo y la vivienda; los transportes; la educación; la cultura, arte y turismo; la sanidad y beneficencia; la protección a la mujer y a la infancia; y las comunicaciones interiores. En relación con la seguridad pública en Navarra, el trabajo y la seguridad social, «se podría estudiar la posible concurrencia con el Estado». Tras mencionarse las ventajas y cargas del incremento competencial, se hablaba del establecimiento de un organismo arbitral de conflictos y del «restablecimiento de la *sobrecarta* o pase foral, como garantía del respeto al Fuero respecto a las Leyes o Disposiciones del Estado».

Tras subrayarse la necesidad de un nuevo pacto para lograr la reintegración foral plena, se entendía que la Ley de 1841 podía «servir de puente para ir de una situación en trance de cambio a otra nueva, en este caso a un sustancial mejoramiento de Fuero, sin solución de continuidad y sin que Navarra quede en el aire en ningún momento de la negociación». Asimismo, se aconsejaba la revisión del concepto de unidad constitucional de la ley de 1839 en un sentido que no se identificara con la interpretación centralista de entonces, con lo que desaparecería «la cortapisa para el mejoramiento y actualización institucional y funcional del Fuero». Dicha revisión incumbía a las Cortes españolas al aprobar la Constitución, dejando patente el reconocimiento del status foral de Navarra y la posibilidad de su modificación pactada. Y se añadía:

«Lo que no cabe es que las Cortes de la Nación debatan y legislen sobre nuestro Régimen foral. Por eso precisamente, producido que fuese el Acuerdo de Navarra y el Gobierno, el Pacto solamente podría ir a las Cortes para su conocimiento, como en los Tratados Internacionales, pero no para su enmienda».

Como se ve, esa perspectiva se tomaba de los autores más arriba citados del periodo republicano que alegaban que el Parlamento Español no podía entender de forma activa del régimen foral navarro, sino sólo el Gobierno de España. Por último, aunque se mencionaba que la legitimidad para la negociación la ostentaba la Diputación Foral, en esta ocasión histórica debía de buscar la colaboración y el respaldo del Consejo Foral y de los parlamentarios navarros.

5.2. El escrito suscrito por el Pleno del Consejo de Estudios de Derecho Navarro

Dicho informe de la ponencia suscitó fuertes controversias ya que la mayoría del Consejo de Estudios de Derecho Navarro rehusó apoyar las cuestiones que aquél ponía encima de la mesa. Dicho órgano consultivo se limitó el 3 de octubre de 1977 a aprobar por mayoría un escrito en el que se planteaba un incremento competencial, que no tenía que ser precisamente entonces, a través de la ley de 1841 mediante la vía estrictamente foral, rechazándose cualquier senda estatutaria, y se opinaba en contra de la democratización de las instituciones forales mediante el blindaje de las múltiples competencias de la Diputación.

El escrito decía que el Consejo entendía:

«que la reintegración foral deseable debe alcanzarse, en primer lugar, a través de una amplia y elaborada interpretación de la Ley Paccionada de 1841, por la que ésta se complete y se acomode a las exigencias actuales, en el sentido de una ampliación de competencias que sea razonable y congruente con el espíritu de la misma; y, en segundo lugar, a través de las reformas que la propia Excm. Diputación Foral, sin necesidad de alterar aquella ley fundamental del régimen foral navarro, pueda hacer en su régimen interior».

El CEDN también se posicionaba a favor de que el Consejo Foral tuviera una mayor intervención en los asuntos del gobierno de Navarra como órgano consultivo ordinario o como órgano deliberativo cuando en casos concretos la Diputación recabara su opinión. Asimismo, juzgaba que la Diputación no debía perder ninguna de las facultades de gobierno, legislativas y jurisdiccionales que le competían. También apoyaba la voluntad de la Diputación de que el régimen foral navarro se mantuviera siempre «totalmente deslindado de cualquier otra autonomía regional que, en forma de *estatuto*, pueda ser otorgado o concedido en base a una nueva ley o constitución del Estado». También consideraba que aquel momento no era «precisamente el más oportuno para tratar de posibles reformas paccionadas de la Ley de 1841».

Habían votado a favor de dicho escrito el presidente Joaquín Abadía, el vicepresidente Alvaro D'Ors y los consejeros Galán, Martinena, Azpíroz, Echandi, Sancho, Lecea, Urzainqui, Nagore, García-Granero, y Arregui. Es decir, los sectores más extremadamente bunkerizados de la derecha navarrista del momento y que, impertérritos ante el decurso de la historia y el signo de los tiempos, se enrocaban en la introducción del menor número de cambios posible. Es remarcable que votaron en contra los tres firmantes del Informe de la Ponencia (es decir, los consejeros Aizpún Tuero, Ruiz de Galarreta y Zubiaur), uniéndoseles en dicho voto negativo José María San Martín Sánchez y Jaime Ignacio del Burgo Tajadura. Se habían abstenido los consejeros Aldea, Lecumberri, Arriaga

y Apezteguía, también significados franquistas. Habían emitido voto particular Rafael Aizpún, Del Burgo y San Martín, Ruiz de Galarreta y Zubiaur, estos tres últimos conjuntamente¹⁷.

5.3. El voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín

En el escrito que contenía el voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín al dictamen del Pleno del CEDN sobre reintegración foral plena, presentado el mismo 3 de octubre de 1977, los tres se reafirmaban en el contenido de la ponencia suscrita por Zubiaur, Ruiz de Galarreta y Rafael Aizpún Tuero y que suscribía también San Martín.

Argumentaban que el informe aprobado por el CEDN no respondía a lo solicitado por la Diputación. Asimismo, enjuiciaban negativamente que la reintegración foral plena pudiera «ser alcanzada por vía de interpretación» y valoraban que «la fijación de las grandes áreas de competencia foral» debía «de ser por vía de Pacto novador del de 1841, trascendental y solemne».

También consideraban «necesaria, por razones de principio y por conveniencia, la recuperación de las Instituciones del antiguo Reino» en la forma en que se manifestaba en la Ponencia y no compartían «la tesis de que continúe la concentración de facultades en un solo órgano, derivada de la Ley Paccionada de 1841» ya que si ésta fórmula tenía «136 años de existencia, la de una Diputación Permanente como órgano Ejecutivo de las Cortes cuenta en su haber con siglos», aconsejando además la evolución sociopolítica «la evolución estructural».

También estaban en contra de que el Consejo Foral asumiera solamente funciones consultivas o deliberativas por «insatisfactoria» y «no acorde con criterios de representatividad y participación» ni con el acuerdo de la Diputación de 20 de agosto último sobre el propósito de lograr la plena reintegración foral y la restauración de las antiguas instituciones del Reino, entre ellas, las Cortes¹⁸.

5.4. El voto particular de Rafael Aizpún Tuero

Por su parte, el escrito que contenía el voto particular de Rafael Aizpún Tuero recogía sustancialmente la ponencia elaborada por él junto con Zubiaur y Ruiz de Galarreta y él, recogiendo algunas matizaciones suscitadas por el debate

¹⁷ *Ibidem*, vol. II, pp. 58-159.

¹⁸ *Ibidem*, vol. II, pp. 159-161.

registrado en el CEDN. Aizpún comentaba que el informe del CEDN no se había ajustado a lo que había solicitado la Diputación.

De cualquier forma, el que sería el fundador de UPN, abandonando las filas de UCD, dejaba claro desde el principio que sus tesis estaban ciertamente alejadas de cualquier soberanismo separatista. A su juicio, si la reintegración foral plena respondiera, «como por algunos se propugna públicamente», a «la simple derogación de las Leyes de 1839 y 1841, y la consecuente vuelta automática a la situación jurídica anterior (si bien con las debidas adaptaciones a los tiempos actuales, lo cual ya implica una contradicción y la necesidad peligrósísima para Navarra de operar, realmente y prescindiendo de subterfugios, ex novo)», no habría razones de fondo para pretenderla. Tampoco las habría, añadía, si se tratara en relación con aquella «la adscripción de Navarra a una fórmula estatutaria conjunta con las Provincias Vascongadas, que nada tiene de reintegración foral».

Su apoyo a la reintegración foral plena venía más bien de su creencia en la conveniencia de incrementar el autogobierno navarro amoldado a los tiempos y con base estrictamente foral según principios cuarentayunistas. Entre las razones de fondo para pretender la reintegración foral plena estaba «el carácter originario (no delegado, ni atribuido por el Estado) de las facultades y competencias de Navarra» y «el carácter y naturaleza paccionada del Régimen Foral». De ello, se desprendía la necesidad de «partir de la adhesión a la Ley de 1841 y no de su derogación; y considerar como única vía y procedimiento para la reintegración foral la vía del pacto con el Estado, como siempre se ha hecho».

No se debía, por tanto, entender la Ley de 1841 «como un pacto conculcatorio de los Fueros de Navarra, cosa que no es cierta, ni propugnar su derogación, sino su actualización». «Defender el carácter paccionado de la Ley de 1841 y propugnar su derogación por antiforal, es contradictorio; y es contrario a la auténtica defensa de nuestro régimen. Es, en cambio, lógico que lo pretendan aquéllos para quienes el carácter peculiar de nuestro régimen foral constituye un obstáculo a sus pretensiones de integrar Navarra en un régimen autonómico conjunto con otras Provincias».

A juicio de Aizpún Tuero, la modificación de la Ley de 1841 era conveniente para la recuperación de competencias, porque el articulado de esa ley era obsoleto y porque permitiría una nueva estructuración de las instituciones forales acorde a los tiempos. Como razones coyunturales a favor de la reintegración foral plena citaba la actitud descentralizadora del gobierno, la admisión del pluralismo regional por la doctrina jurídica y la circunstancia de la necesidad de consolidar el régimen privativo navarro ante «los intentos de determinados sectores políticos de incluir Navarra en otras organizaciones autonómicas».

Por último, en cuanto al procedimiento a seguir, Aizpún Tuero creía que había que «intentar conseguir, mediante un pacto con el Estado, una modificación, parcial pero amplia, del contenido material de las normas contenidas en la Ley Paccionada de 1841. Es decir, una modificación paccionada del Pacto-Ley de 1841». Dicho pacto podía hacerse sin una involucración en «la situación constituyente española», aún cuando en la Constitución se pudiera «reconocer, de alguna manera, la existencia de un régimen autonómico específico en Navarra». Aizpún Tuero rechazaba el acuerdo del CEDN por no creer «adecuado plantear la reintegración foral como una interpretación de la Ley de 1841» por los peligros inherentes a someter «a negociación la interpretación de la propia Ley»¹⁹.

5.5. El voto particular de Jaime Ignacio del Burgo Tajadura

Jaime Ignacio del Burgo Tajadura también presentó escrito que contenía voto particular al informe del CEDN²⁰. Su texto se relacionaba, como no podía ser de otro modo, con las posturas que en la misma época manifestaba en relación con el futuro del autogobierno navarro y a las que dedicaremos un apartado más adelante.

Del Burgo señalaba que la resolución del CEDN no se ajustaba a lo que había solicitado por la Diputación ya que el CEDN había «omitido entrar en el examen de qué se entiende por *reintegración foral plena*, punto principal de la consulta de la Diputación», limitándose «a decir cómo puede llegarse a la *reintegración foral deseable*». Además, del Burgo entendía «que no es posible llegar a la *reintegración foral plena* mediante una *amplia y elaborada interpretación de la Ley Paccionada*». A juicio de del Burgo la *reintegración foral plena* «sólo puede realizarse modificando aspectos importantes de la Ley Paccionada como son los artículos 8º, 9º, 11º y 12º referentes a la composición y procedimiento de elección de la Diputación Foral y el artículo 10º relativo a las atribuciones de la misma». La vía de la «interpretación» no servía «en absoluto para restaurar las Cortes de Navarra o para otorgar al Consejo Foral la suprema función normativa que hoy corresponde a la Diputación» ni «para recuperar el ejercicio de numerosas competencias que actualmente detenta el Estado».

Del Burgo criticaba también la tesis del CEDN de una ampliación de competencias «razonable y congruente» con el espíritu de la Ley de 1841 por ser una formulación ambigua y porque la reintegración foral plena tenía «el propósito

¹⁹ *Ibidem*, vol. II, pp. 161-165.

²⁰ *Ibidem*, vol. II, pp. 166-172.

de rescatar el máximo de competencias ejercidas por el Estado» con el límite de la «unidad constitucional», límite éste diferente «en función de que la estructura del Estado sea centralizada o respetuosa de las autonomías regionales».

Asimismo, subrayaba que la Ley de 1841 dejaba al margen a las Cortes navarras y que el espíritu de la misma sólo amparaba «a lo sumo, el derecho de Navarra a la autonomía administrativa y sólo podría justificar la recuperación de funciones asumidas hoy por el Estado pero que tienen influencia directa en el gobierno y administración de Navarra», pero «de ningún modo» podía amparar «el derecho de Navarra a la autonomía política, que es el que late bajo la expresión reintegración foral plena», siendo para ello «indispensable alterar el contenido de la Ley Paccionada». Reconociendo que «la meta de la reintegración foral plena ha constituido una aspiración permanente de las Diputaciones que se han sucedido desde 1841», del Burgo apuntaba que nunca se habían «llevado a cabo negociaciones» para ello, siguiéndose «la única estrategia posible hasta el momento que es la de la recuperación de competencias concretas».

Del Burgo criticaba también la defensa que de la Diputación hacía el CEDN por cuanto «el actual sistema foral ha conducido a una concentración de poder en manos de un organismo reducido», disfrutando aquélla de «funciones normativas, ejecutivas y jurisdiccionales» y rindiendo cuentas solamente «ante sí misma», lo que era una situación «extraordinariamente anómala no sólo desde el punto de vista de los principios constitucionales modernos, sino desde la propia tradición histórica del Reino de Navarra, donde existía un adecuado reparto de poder político». A su juicio, la reintegración foral plena requería de la reinstauración de las Cortes a las que se debería supeditar la Diputación.

Sí que estaba de acuerdo del Burgo, asumiendo los axiomas asentados por Esparza, con el punto 3 de la resolución del CEDN en cuanto que «Fuero y Estatuto son términos contradictorios, si por Estatuto se entiende el marco autonómico otorgado o concedido por el Estado en base a la Constitución» ya que la reintegración foral debería hacerse de forma paccionada y sin que derivara de la Constitución del Estado.

Rechazaba, en cambio, la afirmación, de carácter político, del CEDN de que no era el momento más oportuno para modificaciones del status de Navarra. Para del Burgo por reintegración foral plena debía de entenderse «el proceso de recuperación de la autonomía foral en el seno de la nación española», pudiendo obtener mediante la negociación con el poder central «la transferencia de aquellas funciones que una interpretación restrictiva del concepto de *unidad constitucional* han atribuido al Estado en perjuicio del poder navarro», lo que podía suceder si el poder central lo contemplaba «no con el prisma de un Estado centralista, sino con el de un Estado con autonomías regionales». Como quiera que la concreción de las competencias a transferir por el Estado a los poderes re-

gionales debía especificarse en la futura Constitución, se juzgaba que el tema de la reintegración de competencias a Navarra debía demorarse hasta la aprobación del texto constituyente. Asimismo, por reintegración foral plena también debía entenderse «la revitalización o reinstauración de las instituciones representativas históricas de Navarra y, muy especialmente, de las Cortes», lo que podía hacerse mediante la transformación del Consejo Foral en una asamblea regional que podía adoptar el nombre histórico de Cortes de Navarra y que tendría facultades legislativas y de control y fiscalización de la Diputación, transformándose ésta en órgano de gobierno y administración elegido por aquélla. Desde su punto de vista, las recuperadas Cortes navarras debían estar compuestas por representantes de los ayuntamientos y por miembros elegidos por las merindades mediante sufragio directo.

Del Burgo reconocía que su punto de vista tenía «un carácter más doctrinal que político» por no considerar «oportuno detenerse en la consideración de aquella concepción política que entiende que la *reintegración foral* ha de llevar consigo el restablecimiento del Reino de Navarra y su vuelta al *status* de Reino *de por sí*, unido equie-principalmente a la Corona de Castilla y distinto de éste en territorio, leyes, jurisdicción y gobierno, con derogación por tanto de la Ley de 25 de octubre de 1839 y de la Paccionada de 16 de agosto de 1841». Entendía que esa concepción partía «del supuesto de no reconocer carácter paccionado a la Ley de 1841». Bajo su punto de vista, «aún admitiendo como hipótesis que la Ley Paccionada hubiera sido una imposición para Navarra, es evidente que la vuelta al *status* anterior sólo sería posible mediante un proceso de *confederalización* del Estado español, es decir, de desmembración de su unidad territorial para que tanto Navarra como el resto volviera a recuperar su plena independencia política, aunque existiera una vinculación a la comunidad española a través de la Corona», lo que era «difícilmente realizable por afectar de una manera directa a la unidad española, que constitucionalmente es incuestionable, incluso en el actual momento constituyente».

En el apartado de conclusiones del Burgo afirmaba que por reintegración foral plena había «de entenderse el propósito de lograr el máximo nivel de autonomía compatible con la unidad constitucional, concepto que ha de interpretarse con arreglo a los principios constitucionales vigentes», debiendo de ser fruto de un nuevo pacto entre el poder central y la Diputación que no tenía que suponer la derogación de la Ley de 1841 sino que debía apoyarse en ella «como inmovible base del *status* jurídico-político de Navarra». La reintegración foral plena podía hacerse en dos fases: una primera de restablecimiento de las Cortes de Navarra (o con cualquier otro nombre como Consejo Foral) y una segunda de recuperación de competencias, todo ello mediante pacto entre Navarra y el Estado.

Por último, del Burgo se adhería a la ponencia de Aizpún, Ruiz de Galaretta y Zubiaur.

5.6. El Informe conjunto de los abogados asesores y vocales del Tribunal Administrativo

Los abogados asesores y vocales del Tribunal Administrativo también opinaron acerca de la cuestión el 11 de octubre de 1977 y lo hicieron además desde una perspectiva de férrea defensa del marco de la ley de 1841 y del papel rector de la Diputación²¹.

Comenzaban indicando que, a su juicio, la recuperación de facultades e instituciones que se perseguía con la reintegración foral plena suponía «postular la abolición de la Ley Paccionada o al menos su sustitución por otro convenio de contenido sustancialmente diferente», con lo que el acuerdo del 20 de agosto de la Diputación se juzgaba «discutible siempre» y «desaconsejable en los actuales momentos».

Dichos expertos mencionaban tres opiniones acerca de la conveniencia o no conveniencia de modificación de la Ley Paccionada. En primer lugar, se mencionaba la opinión de anulación de la Ley de 1841 «por falta de consentimiento del Reino de Navarra al negarse la representatividad de los que pactaron en nombre del mismo o por consentimiento prestado sin la debida libertad», lo que traería el retorno a la situación anterior a 1839 «que era una plenitud no plena en relación con la que tenía Navarra en 1515». En segundo lugar, se mencionaba la opinión de la modificación de la Ley de 1841 mediante un nuevo pacto que lleve a la reintegración plena. En tercer lugar, se mencionaba la opinión de mantener la Ley de 1841, «aunque adaptándola a la situación presente». Los informantes afirman que «todos están conformes» en las dos últimas opciones.

Con todo, los informantes añadían que «sin embargo, hasta ahora, nadie ha llegado a desarrollar totalmente su pensamiento sobre extremos que resultan esenciales para un adecuado enjuiciamiento de la solución que por cada uno se propugna». Así, se cita que la restauración de las instituciones debía hacerse con modificaciones sustanciales de las mismas, no concretándose éstas por quienes apoyan aquélla. Añadían que «la restauración de las Cortes anteriores a 1841 no es un problema sencillo» ya que, dada la desaparición de la sociedad estamental, «si las Cortes actuales hubieran de tener el carácter de continuadoras de aquéllas» debería «reestructurar la representación de la sociedad, del pueblo organizado, que tiene sus propias autoridades naturales» porque «representar a

²¹ *Ibidem*, vol. II, pp.172-181.

los individuos o a los grupos políticos no es lo mismo que representar a la sociedad». Además, se recordaba que las Cortes tradiciones no tenían una facultad legislativa plena, sino solamente propositiva con un importantísimo papel del rey a causa del diferente origen del poder en el pensamiento del Antiguo Régimen y en el pensamiento democrático moderno. Por todo ello, «la restauración de aquellas Cortes no tiene ningún viso de posibilidad. Lo que se intenta no tiene semejanza alguna».

Los informantes opinaban que Navarra no debía «plantear en estos momentos exigencias concretas sobre dicha reintegración» y debía «limitarse a expresar su aspiración de llegar a ella», esperando «a que en España se resuelva el problema de las autonomías regionales» para ver cómo quedan establecidos los niveles competenciales y cómo concuerdan con el concepto de unidad constitucional, y esgrimían una serie de razones: «la actual situación de tránsito de un régimen de autoridad a otro de democracia inorgánica», «el natural apasionamiento con que se está viviendo en tránsito en España», «la delicada situación económica», «el hallarse en curso un período constituyente», «la posibilidad de que se instaure un Estado federal», «la pretensión de que Navarra se integre en una nueva unidad política regional o nacional». Acerca del último argumento, se juzgaba «enormemente peligrosa» la idea de hacer un referéndum sobre la integración de Navarra en otro ente político, «tanto si se postula la consulta directa, como si se trata de atribuir carácter constituyente foral a una futura asamblea legislativa navarra».

Los informantes, retomando ideas de Eladio Esparza, rechazaban:

«la idea de que un Reyno tenga como fundamento exclusivo la voluntad de los ciudadanos que pertenecen a una generación determinada. Navarra es un producto de la historia: Navarra no nació de ningún plebiscito. Las naciones se forman por decantación de muchos acontecimientos, actos humanos o hechos naturales. Las fronteras no son producto del azar, ni mucho menos obra de gabinete: las trazan entre la mano de Dios y la sangre de los hombres de muchas generaciones. Navarra es religión, historia, cultura, geografía física, geografía humana, ambas muy ricas en variedad ...Navarra es creación de nuestros mayores en nuestra tierra; Navarra es un legado con vinculación, que venimos obligados a transmitir a nuestros hijos».

Además, contraponían al concepto de pueblo el de masa aportando citas varias y consideraban que el futuro de Navarra podía quedar en un referéndum «a merced de una minoría a la que el pasado y la tradición foral resulten indiferentes, o que hagan de la consulta popular sobre el problema autonómico un mero episodio de la lucha de clases».

En el caso de que la Constitución reconociera facultades legislativas y judiciales a las regiones, se afirmaba que Navarra podría solicitarlas a través

de la Ley de 1841 por cuanto el único límite de los derechos de Navarra era la unidad constitucional.

Los informantes asumían que su recomendación de esperar no era compartida por la mayoría de los partidos políticos, favorable a «la inmediata constitución de unas Cortes o la transformación del Consejo Foral en unas Cortes, pasando la Diputación a ser simplemente el órgano del poder ejecutivo». Con todo, para ellos el órgano únicamente legitimado para pactar era la Diputación por ostentar «la plena y exclusiva representatividad de este antiguo Reyno». Consecuentemente rechazaban «radicalmente cualquier idea de extraer del resultado de las últimas elecciones a Cortes y mediante el manejo de datos meramente aritméticos, consecuencias en orden a la constitución de un órgano de supuesta representatividad del pueblo de Navarra para negociar con el Estado y decidir nuestra suerte política». Aunque en otras regiones pudieran «haberse constituido o constituirse organismos nacidos por generación espontánea o por inseminación artificial o mantenidos por hibernación, para gestionar preautonomías», en Navarra el único órgano legitimado era la Diputación, que además era irremplazable, obligando la designación de otro órgano a la modificación de la Ley de 1841. A su juicio, la solución pasaría porque la Diputación dictara «nuevas normas sobre composición del Consejo Foral (respetando la mayoría de representantes de Ayuntamientos, impuesta por Real Decreto de 1925), sistema para la elección de sus miembros y ampliación de sus facultades informativas», sin que hiciera falta convenir para ello con el Estado.

En cuanto a las materias que podían pasar a formar parte de Navarra según la reintegración foral plena se valoraba que podían ser todas salvo las que afectaran a «la unidad nacional».

Por último, en relación con el pacto a efectuar con el Estado, a su juicio, «la intervención de las Cortes de la Nación deberá limitarse a darse por enteradas del contenido del Pacto ya suscrito por ambas representaciones».

En el apartado de las conclusiones, las únicas novedades que se introducen son la de que bastaría que la Diputación indicara al Rey y al Gobierno su decisión de alcanzar un nuevo pacto; la recomendación de la expresión Amejoramiento de los Fueros por su arraigo en el vocabulario foral; lo innecesario de un régimen preautonómico para Navarra por poseer ésta «ya un régimen que puede ser definitivo a su voluntad (por la intangibilidad del Pacto sin su consenso) y que supone bastante más que una autonomía concedida»; la posibilidad de tratados interregionales transitorios y denunciabiles con otras regiones con las que nos unan lazos, remarcada la personalidad de Navarra como «antiguo Reyno dentro hoy de la unidad de España»; y la negativa a cualquier referéndum de integración en el País Vasco porque ello «supondría introducir en Navarra el germen de su autodestrucción».

5.7. El Estudio-informe sobre la reintegración foral plena del titular de la asesoría jurídica central, Sr. Aldea, de 24 de octubre de 1977²²

Raimundo Aldea Eguílaz, Titular de la Asesoría Jurídica Central, «a juicio de la mayoría de la Diputación, el depositario de la ortodoxia foral»²³, emitió un larguísimo informe con sus opiniones sobre el tema señalando las contradicciones inherentes en él en cuanto que partía de una concepción semánticamente más ajustada que los demás. Por otra parte, sus opiniones revelan una profunda adhesión al tradicionalismo y a la democracia orgánica, mostrando un profundo anacronismo con los discursos políticos que racionalmente cabía sostener en un contexto europeo occidental en la segunda mitad de los años setenta del siglo XX.

Afirmaba Aldea que «si se quiere conseguir la *Reintegración foral plena*, no cabe sino conseguir que Navarra vuelva a ser *Reino de por sí* distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno del resto de España», lo que exige la abolición de las leyes de 1839 y 1841. «Y como esto es así, es absolutamente contradictorio en tesis de reintegración foral plena, hacer otro pacto, que en definitiva no conduciría sino a lo contrario de dicha recuperación plena».

En su opinión, el dictamen del Consejo de Estudios defendía «la reintegración foral deseable, sin derogación de la Ley Paccionada y apoyándose en ella». Esa postura era la que defendía también Aldea por no ser posible la reintegración foral plena.

A su juicio, podía considerarse la postura defendida por el voto particular de Zubiaur, Ruiz de Galarreta y San Martín como de «reintegración foral posible» por abogar «por reintegros parciales y en realidad acomodados, esto es, no puramente forales» a partir de pacto novador del de 1841. Tampoco la postura de Aizpún Tuero sería de reintegración foral plena por proponer en definitiva la actualización de la ley de 1841. A la par que situaba la actitud de del Burgo entre reintegración foral posible y reintegración foral encasillada, calificaba a la postura de del Burgo, y a la de todos los votos particulares, como de «verdaderamente anfibia y falta de fundamento como para achacar a la postura del Consejo de Estudios el defecto de no ofrecer ninguna luz a la Corporación resultante» por cuanto «que no caben más que dos planteamientos serios, radicales, definitivos: uno consiste en que queden sin valor ni efecto las leyes de 1839 y 1841 y el otro partir de la permanencia intacta de dichas leyes y de su espíritu para llegar a la máxima plenitud posible con arreglo a los pactos que formalizan». Esta segunda

²² Tomo II, pp. 182-279.

²³ *Ibidem*, vol. I, p. 225.

posibilidad se correspondería con el acuerdo de la Diputación de 20 de febrero de 1976 de «integración al máximo de las facultades y poderes» con base en la ley de 1841, pero no obviamente con el acuerdo de 26 de agosto de 1977 que hablaba de reintegración foral plena.

El contenido de la reintegración foral plena conllevaría: la derogación de las leyes de 1839 y 1841; la vuelta de Navarra como Reino de por sí; el recobro de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial sobre todas las materias; la reintegración de todas las instituciones (virrey, Consejo Real, Corte Mayor, Cámara de Comptos, Cortes, Diputación del Reino; donativo voluntario; participación militar de los navarros sólo en caso de guerra defensiva). Aldea entendía que todo ello supondría «indudablemente una separación de la unidad nacional» y consideraba la opción de reintegración foral plena como «totalmente impracticable», añadiendo que habría que justificar su viabilidad económica.

En relación con el enfoque de «máxima reintegración foral posible» mediante la modificación de la ley de 1841, defendido por el dictamen del CEDN, Aldea aceptaba la restauración de las Cortes, postergaba la restauración de los tribunales de justicia a un estudio ulterior por la complejidad del tema y veía innecesaria la restauración del Consejo Real, aunque sí la recuperación de sus facultades no atribuidas a la Diputación. Aldea difería de los votos particulares en lo relativo a la evolución de las Cortes navarras en el caso de que se hubieran mantenido y afirmaba, discrepando de aquéllos, que quizás habrían evolucionado no «en Cortes inorgánicas, sino orgánicas evolucionadas, y, perfeccionadas. Las Cortes estamentales eran orgánicas; bastaría cambiar los cauces de representación, algunos casos para poder llegar a unas Cortes Orgánicas, con su democracia incluso y, a nuestro entender, más verdadera por referirse los cauces de representación a los grupos naturales, y no a los artificiales». Añadía que «si el punto de partida es esencialmente foral, no vemos necesidades insoslayables de una transformación radical» ya que las Cortes estamentales navarras crearon «al amparo de la costumbre el ordenamiento jurídico más democrático de Europa», asentando el principio de autonomía de los municipios. Desde su punto de vista tradicionalista, «la democratización orgánica daría a todos pueblos igual tratamiento [de respeto de la autonomía], pero no destruiría el cauce de representación popular. Las demás clases, sin otorgamientos discriminatorios para ninguna, pues todas son nobles y no plebeyas en una democracia orgánica y sobre todo en una democracia de fondo, tendrían un cauce de representación efectiva. El total resultaría unas Cortes o un organismo legislativo democrático de verdad».

Por otra parte, en cuanto a las competencias en ese esquema de máxima reintegración foral posible Aldea indicaba que las materias de la competencia estatal, susceptibles con todo de revisión, serían: política nacional, derechos y

deberes ciudadanos; relaciones exteriores, defensa nacional, política económica general; derecho penal, mercantil y ley de enjuiciamiento criminal; hacienda y deuda pública del Estado; moneda y banca; pesos y medidas; monopolios; política arancelaria, aduanas y fronteras; comunicaciones generales; seguridad pública; trabajo y seguridad social; propiedad industrial e intelectual. A su vez, las competencias estrictamente navarras serían en: constitución y régimen foral; legislación civil y administrativa; justicia; organización y régimen de funcionarios; régimen tributario, económico y financiero, conviniendo con el Estado; instituciones y materias relacionadas con la economía navarra; colaboración en la política económica del Estado: obras públicas, agricultura, ganadería e industria; planificación del territorio, urbanismo y vivienda; transportes; educación en sus diversos grados; bellas artes, cultura y turismo; sanidad, higiene y beneficencia pública; protección a la mujer e infancia; comunicaciones interiores. En relación con la seguridad pública, el trabajo y la seguridad social, Aldea planteaba que se estudiara «la posible concurrencia con el Estado». Con todo, a pesar de llevar a cabo ese ejercicio de enumeración de facultades, señalaba su querencia por «el sistema de competencia universal» por el que «la regla es que la competencia es de Navarra y que solamente ha de ceder o armonizarse ante exigencias ineludibles [...] de la unidad nacional». Por último, estimaba oportuna «la constitución de un Organismo Arbitral de conflictos» y «el restablecimiento de la sobrecarta o pase foral como garantía del respeto al Fuero respecto a las Leyes o Disposiciones del Estado».

En la crítica a la postura de Del Burgo, Aldea ponía de relieve «que no es igual Cortes de un Estado que Asambleas Regionales dentro de un Estado» ya que las primeras recogen directamente la soberanía originaria, mientras que la potestad legislativa de las Asambleas Regionales deriva de la soberanía del estado a través de la Constitución. Por ello, «remitir la razón para la existencia de las Cortes de Navarra a lo que el Estado piense en cada momento sobre si puede o no haber Cortes regionales, esto es, si perdura el actual momento tendente a las autonomías regionales o renace de nuevo el centralismo, pone a nuestra potestad legislativa en el trance de la continua eventualidad, sin fijeza alguna». También rechazaba la idea de que la Diputación «sea un simple ejecutivo» y que la Asamblea esté por encima de aquélla. También se oponía a del Burgo en cuanto a la composición y elección de las Cortes al subrayar Aldea su defensa de unas Cortes orgánicas y mostraba asimismo su discrepancia con del Burgo en relación a la sujeción del nuevo pacto con la Constitución.

Aldea no estaba de acuerdo «con que el Fuero esté a merced de lo que unilateralmente, en cada momento, determine cada constitución» ya que «el Fuero, así, por determinación unilateral, tendría hoy un contenido y alcance y mañana otro distinto. Y así se podría llegar a su práctica reducción al mínimo, invirtien-

do precisamente la norma básica de confirmación de Fueros, que quedaría así: Se confirman los Fueros en cuanto la constitución lo permita. El Fuero sería pura y simple potestad residual».

Se oponía asimismo a la preeminencia de las Cortes frente a la Diputación en el proceso de negociación a causa del carácter representativo de la segunda y porque «trasladar la titularidad de la soberanía de Navarra al pueblo o a otro organismo, es verdaderamente una cuestión de cambio radical, que hace temblar al más valiente».

En sus conclusiones Aldea defendía las posturas del CEDN y de los asesores de la Diputación y vocales del Tribunal Administrativo. Consideraba «muy problemática la situación coyuntural, por los peligros que incluye, en el sentido de que se confunda el derecho originario de Navarra con el tratamiento de las autonomías de concesión y medidas constitucionales» e indicaba «que para poner en práctica el sistema que propugnamos hay razones en pro y en contra en el orden coyuntural», siendo «cuestión de táctica política» que la propia Diputación «podría valorar, a la vista de las alegaciones de unos y otros, mucho más ponderada y eficazmente que nosotros». Para él, no era «necesario transferir la potestad legislativa a un organismo superior a la Diputación, quedando ésta como mero órgano ejecutivo», si bien podían «actuarse procedimientos de acción y participaciones compartidas que no desplacen la titularidad radical» de aquélla.

A pesar de lo dicho en los razonamientos expresados más arriba, Aldea terminaba por asumir la elección democrática de Cortes y Diputación.

En cuanto al procedimiento del pacto, Aldea recalca las tesis de Esparza de 1935 y señalaba que previamente «es preciso dejar bien sentado que se parte de unos poderes originarios, de un status vigente paccionado, que se va nuevamente a pactar y que lo pactado solamente podrá modificarse por el mismo procedimiento» y que «es singularmente exigible que se distinga perfectamente entre autonomías otorgadas y autonomía de Navarra, privativa, para que en ningún momento pueda padecer la sustancia, la esencia del poder de Navarra y de sus concreciones, sea en normas o en instituciones». A su juicio, la titularidad para la negociación correspondía a la Diputación, sin que ello implique que no puedan buscarse «los mayores asesoramientos, empezando por el del Consejo Foral». Finalizaba diciendo:

«Es nuestra convicción que la expresamos ardientemente, que la personalidad del Antiguo Reino de Navarra, sus principios fundamentales y su configuración, o sea su propia identidad en definitiva, es algo que pertenece a todas las generaciones y que por ser esencial y permanente no puede someterse a referéndum».

En su sesión extraordinaria sobre reintegración foral plena de 15 de diciembre de 1977²⁴, a la que de los diputados críticos solamente asistió Arza y a la que asistieron también Jesús Iribarren y Francisco Salinas como asesores y Aldea como titular de la Asesoría Jurídica Central, se acordó remitir el informe de Aldea al Consejo Foral Administrativo, convocándose a la comisión permanente del mismo. Arza planteó que había que ofrecer una alternativa al CFA, que:

«hay que pensar en dar solución a estas circunstancias del momento presente; que todo pacto, como el de 1841, puede modificarse por otro pacto y conviene adelantarse con alguna solución concreta facilitada por la Corporación Foral como, por ejemplo, pensar en establecer unas Cortes pactando con el Gobierno y que piensa que el Consejo Foral no aceptará que se le pregunte sencillamente sí o no en el tema de la *Reintegración Foral Plena*; que querrá que se le facilite otra alternativa y que a esto debiera llegar la Diputación Foral por el bien de todos».

6. Los debates sobre el tema en el Consejo Foral Administrativo

La Comisión Permanente y de régimen municipal del Consejo Foral Administrativo de Navarra, en la que no había ningún nacionalista vasco, debatió el tema de la Reintegración Foral Plena el 9 de enero de 1978²⁵.

Francisco Beruete Calleja leyó un escrito suyo que pidió al resto de la comisión hiciera suyo. En él se pedía la dimisión de los cuatro diputados que conformaban la mayoría de la Diputación y el mantenimiento de los otros tres; se solicitaba la renuncia a «la irrealizable Reintegración Foral Plena» y el estudio de un pacto complementario al de 1841 para que las materias excluidas en la Ley Paccionada y no afectaran a la unidad constitucional recayeran en la Diputación y que supusiera «la necesaria adecuación que impone la actualidad en su realismo socio-económico-jurídico-político». Dicho proyecto de pacto sería elaborado por un Consejo Foral elegido mediante sufragio universal.

Diversos vocales rechazaron el texto de Beruete y Joaquín Abadía leyó otro suyo en el que planteaba ampliar el autogobierno a partir de la modificación progresiva mediante convenios con el Estado de la ley de 1841.

El vocal Arriaga presentó otro texto en el que se subrayaba el carácter utópico e inalcanzable de la reintegración foral plena y se insistía en las soluciones que partían de la modificación de la ley de 1841. Otros vocales vinieron a apuntar lo mismo.

²⁴ *Ibidem*, vol. II, pp. 280-282.

²⁵ *Ibidem*, vol. II, pp. 308-318.

Finalmente la comisión permanente del CFA acordó considerar inviable la aspiración a la reintegración foral plena y recomendar a la Diputación otras propuestas más viables «que nos conduzcan al Amejoramiento del Fuero, potenciando y tratando de poner en acto todas las facultades originarias que constituyen nuestro patrimonio foral».

Posteriormente, el 15 de febrero de 1978 el pleno del Consejo Foral Administrativo discutió por primera vez el tema en sesión extraordinaria a convocatoria de la Dputación²⁶. Según la última modificación reglamentaria aprobada por la DFN el 25 de enero de 1974, el CFA se componía de 57 vocales: siete diputados forales; tres exdiputados forales (Perfecto Ripa, José Heras y Ambrosio Velasco); doce representantes de entidades culturales, profesionales y económicas (uno a la industria, uno al comercio, uno a la propiedad urbana, dos a las entidades con fines de cooperación, dos a los colegios de abogados, dos a las clases sanitarias, uno al secretariado local, uno a la Universidad de Navarra y uno a las entidades o asociaciones profesionales y culturales: Carlos Clavería, Carlos Garaicoechea, Francisco Uranga, José Miguel Arriaga Sagarra, Félix Recaséns Pérez, María Luisa Astráin Lasa, Albito Viguria Caparroso, Joaquín Abadía Escolá, Florencio Goñi Simón, Ignacio Ruiz de Galarreta Maissonave, Joaquín Arraiza Goñi, Ignacio Sanz González); tres representantes del Consejo de Trabajadores (María Nieves Errazquin de Ávila, José María Monreal Huarte, Javier Yaben Bengoechea); tres del Consejo de Empresarios (Emilio García Ganuza, Blas Morte Francés y José León Taberna) y 29 representantes de ayuntamientos²⁷. Como se verá, sólo a través del resquicio de la representación por las entidades profesionales o culturales se permeabilizaba tenuemente una opinión diferente a la de la derecha navarrista.

En su intervención como presidente de la reunión en su calidad de presidente de la Diputación Amadeo Marco, tras señalar, que la comisión permanente del CFA había considerado inviable la reintegración foral plena y había apuntado hacia el amejoramiento del fuero a partir de la ley de 1841, precisó lo siguiente:

«Reintegración foral plena es la máxima aspiración que la Diputación se planteó y que, desde hace años, fue solicitada por muchos navarros; mas sin que por ello solicitaran la separación de España, ni la integración en otras regiones o entes ni, por supuesto, la exigencia de una *nacionalidad navarra*. Reintegración foral plena, como lo entendió y lo entiende la Diputación, es retener lo que originariamente, y por título propio, tiene Navarra, y, además, *amejorar*

²⁶ *Ibidem*, vol. II, pp. 319-356.

²⁷ *Ibidem*, vol. II, pp. 69-72.

y desarrollar todos los derechos. Esto ha sentido la Diputación desde siempre. Y en ello coincide con los dictámenes de los juristas navarros integrados en diversos organismos asesores, los cuales -por mayoría muy cualificada- rechazan, como asimismo rechaza la Diputación, el que la reintegración foral plena haya de suponer, pura y simplemente, la soberanía o independencia de Navarra, de una Navarra separada de España. Y confiamos en que el Pleno del Consejo Foral -como antes su Comisión Permanente-, percatado de esto, se hallará conforme con la Diputación».

«Se excluye, pues, tal errónea interpretación del concepto reintegración y, en cambio, se dice claramente que con él se expresa lo que siempre rectamente fue entendido: el *mejoramiento foral*».

«La Diputación, al precisar estos conceptos -con los informes que ya ustedes poseen- establece lo mismo que la Comisión Permanente de este Consejo Foral: *retengamos y mejoremos nuestros Fueros*; y ello, mediante pacto o pactos sucesivos entre el Estado y la Corporación Foral: pacto o convenio establecido por la Diputación, no por otros sin legítima representación ni personalidad alguna para ello».

Por último, remarcaba que la Diputación escucharía las iniciativas que se planteasen desde el CFA.

En aquel pleno intervinieron Joaquín Abadía Escolá, Florencio Goñi Simón, Tomás Caballero, Jesús Ezponda Garaicoechea, Mariano Zufía, Carlos Garaicoechea, Carlos Clavería, Francisco Beruete y Javier Yaben Bengoechea.

Centrándonos sólo en las intervenciones más relevantes que no apoyaron la postura mayoritaria, Tomás Caballero, como es sabido, ubicado entonces en la izquierda y años más tarde asesinado por ETA, cuando era concejal de UPN, dijo que la Navarra real discutía sobre la incorporación o no a Euskadi y que lo que la Diputación traía a debate era el tema de la reintegración foral plena, rehuyendo el debate real. A su juicio, el debate de la incorporación a Euskadi había «hecho moverse a los que no se habían movido» y había «hecho que traigan aquí el tema de la Reintegración Foral, hoy, después de muchos años en los que teniendo más poder no sólo no lo habían traído, sino que habían evitado que otros lo trajeran», añadiendo que, siendo un tema que había sido «acogido hace un par de años popularmente, con alegría» se identificaba ahora «con el continuísmo». Alegando que él estaba «absolutamente convencido de que Navarra no debe disolverse en ningún ente político de carácter superior», afirmaba que su postura distaba de la de la mayoría de la Diputación que llegaba «a utilizar a la Diputación Foral para organizar manifestaciones callejeras». Dijo que muchos navarros no habían tomado partido y que no estaban «ni con la Diputación ni con el preautonómico vasco», fundamentalmente por desconocimiento, aún cuando la reintegración foral plena se identificaba «por muchos, empujados en ocasiones por intereses

foráneos, con el continuísmo del régimen franquista, con los favoritismos y el gobierno absoluto, sin ninguna participación popular, con los caciques y las recomendaciones, sin saber exactamente cuál es la traducción a 1978 de la verdadera Reintegración Foral». Se manifestó a favor de una gestión democrática del régimen foral y opinó que la vasquidad de parte de Navarra no conllevaba una unidad política con las Provincias Vascongadas. También opinó en contra de los argumentos que solapaban la liberación nacional de Euskadi con la liberación social de los trabajadores navarros. Se mostró confiado en que los resultados de las elecciones marcarían el camino a seguir. En todo caso la reintegración foral debería estar adaptada a los tiempos y el debate sobre ella debería ser tras una democratización de las instituciones forales, recomendando que de momento se formase una Comisión integrada por la Diputación, una representación variada del CFA, por el Consejo de Parlamentarios Navarros y por una representación de los partidos sin parlamentarios.

Mariano Zufá, dirigente del carlismo federalista y autogestionario, se manifestó como «decidido partidario de la Reintegración Foral Plena», entendida como «la única interpretación lógica y racional que puede tener, es decir, la de alcanzar las máximas cotas de autogobierno exigibles para nuestro pueblo, recuperando las facultades que nos fueron arrebatadas por la Ley de 1841 y restaurando nuestras instituciones tradicionales actualizándolas». Negó que fuera un objetivo utópico y expresó su sorpresa por el hecho de que la Diputación se hubiera limitado a solicitar unos informes a juristas y hubiera prescindido de las fuerzas políticas y resto valor a las opiniones de aquellos especialistas porque no podían valer más que las de los demás ciudadanos navarros. También señaló que era «incomprensible que unos señores que durante cerca de 40 años han dicho contar con el favor de un omnipotente Jefe de Estado y del ferviente deseo de éste de conceder a Navarra todo cuanto éste le pidiera, no hayan movido un dedo para mejorar nuestro fuero ni plantear la Reintegración Foral Plena» y «no menos extraño que en julio de 1976 una moción sobre Autonomía, Institucionalización y Representatividad, de tres señores Diputados, sea rechazada diciendo que *huele a separatismo* y trece meses después llegue su comentado acuerdo [sobre la reintegración foral plena]». Al hilo de todo ello, se preguntaba si la intención no sería demostrar «la inviabilidad de la tal Reintegración Foral Plena literal y estrechamente interpretada para continuar consecuentemente con su actitud inmovilista». Tras señalar que la Diputación carecía «de autoridad moral y de la representatividad precisa» para desarrollar el trabajo relativo a la modificación del régimen político-institucionales de Navarra y que la democratización de las instituciones era paso previo tanto para ello como para el debate en relación con la conveniencia de confederación «con las otras regiones históricas vascas».

El nacionalista, y posteriormente lehendakari del Gobierno Vasco, Carlos Garaicoechea dijo que «renunciar, por utopía, a la reintegración plena, es aceptar como hecho consumado el expolio fundamental: la pérdida de la soberanía originaria y la unidad constitucional» a través de las leyes de 1839 y 1841. Habló de que la recuperación de aquella soberanía originaria no debía de hacerse mediante la reproducción exacta de las instituciones del antiguo reino, absolutamente anacrónicas, argumento éste que había constituido «una forma frecuente de combatir y aun ridiculizar nuestros derechos», ya que «reintegrarnos foralmente no es vestirnos a la usanza del siglo XIX, sino recuperar aquellas cotas de poder contenidas en las instituciones privativas» mediante unas instituciones democráticas y la derogación previa de las leyes abolicionistas y un doble pacto, uno de renovación del pacto foral con la Corona y otro con los restantes territorios forales vascos de índole confederativo «y sin renuncia a su propia personalidad». Y mencionó la enmienda que había presentado el PNV en el debate constitucional.

Finalmente votaron 25 miembros (Joaquín Abadía Escolá, Antonio Alegría Nieva, Urbano Arellano Aguado, Félix Armendáriz Virto, José Miguel Arriaga Sagarra, Rafael Belarra Salazar, Miguel Burgos Arnedo, Ángel Calvo Azagra, Fermín Cornago Ortiz, Jesús Ezponda Garaicoechea, Pedro Garmendia Irigoyen, Rafael Gurrea Induráin, Miguel León Hernández, Joaquín Ignacio Mencos Doussinague, Blas Morte Francés, Leocadio Pérez de Larraya, Gregorio Pérez San Martín, Agustín Ramírez Baquedano, Félix Antonio Recasens Pérez, Perfecto Ripa Fernández, José María Sagastibelza Saralegui, Javier Sagredo Pardo, Juan Sanz Pérez, Ambrosio Velasco Gómez, Agustín Zapata Zudaire) a favor del informe de la Comisión Permanente, trece (María Luisa Astrain Lasa, Trifón Baquedano Arrastia, Francisco Beruete Calleja, Victoriano Bordonaba Castel-Ruiz, Tomás Caballero Pastor, Carlos Clavería Arza, María Nieves Errazquin de Avila, Carlos Garaicoechea Urriza, Florencio Goñi Simón, Jesús Labairu Azanza, José María Monreal Huarte, Javier Yaben Bengoechea y Mariano Zufía Urricelqui) se abstuvieron y uno (Miguel Elcano González) votó en contra.

7. El último cartucho del foralismo tradicionalista

El último intento de la mayoría de la Diputación de negociar con el estado «un *amejoramiento del Régimen Foral*, según la concepción de su gusto, avallada por los expertos foralistas más inmovilistas, fue el encargo, por acuerdo de 22 de marzo de 1978, de un estudio sobre Fuero de Derecho Público Navarro a un equipo de juristas formado por Juan Echeandía Indart, Joaquín Abadía Escolá,

Javier Nagore Yárnoz, Juan García-Granero Fernández y Alvaro D'Ors Pérez-Peix²⁸.

Dicha comisión entregó su Proyecto de Convenio de bases legales de Derecho Público de Navarra el 2 de mayo de 1978²⁹. Las Bases que se mencionaban en ese proyecto tenían como finalidad desarrollar en el futuro «una serie de convenios especiales para distintas materias en que parezca oportuno mejorar el régimen actual o proveer soluciones para dudas que puedan surgir con ocasión de nuevas realidades» desde el punto de vista de que «el carácter originario y pre-constitucional del Fuero de Navarra exige un tratamiento legal distinto del que pudiera servir para una descentralización de servicios o una concesión de autonomía» ya que «Navarra no necesita solicitar un régimen autonómico que tiene de siempre». Se añadía que «en la estabilidad y constante reconocimiento general del Fuero de Navarra, tanto en el Derecho Privado como en el Público, se ha encontrado siempre la mejor forma de eficaz colaboración para afirmar y defender la unidad política nacional».

La Base 1^a definía a Navarra como «una región con autonomía jurídica dentro de la unidad política de España», la Base 2^a se refería al patrocinio de San Francisco Javier y al carácter católico de Navarra y en la Base 3^a se habla de la bandera con la laureada. La Base 4^a afirmaba que «Navarra es indivisible, y no puede ser anexionada a ninguna otra región o provincia». En la base 5^a sobre merindades se hablaba de las cinco merindades históricas, sin citarse la sexta, la Baja navarra o de Ultrapuertos, y sin ir más allá de la pura enumeración. En la base 7^a de Fundamento se decía que la autonomía jurídica de Navarra «se funda en la del antiguo Reino legalmente reconocida en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, y consta en el conjunto ordenado de todos los principios, costumbres y disposiciones de su Fuero». En la base 8^a se señalaba que «El Fuero de Navarra tiene carácter originario y rango legal preconstitucional. Es, por lo tanto, amejorable pero irrenunciable». La Base 11^o sobre Leyes contrarias al Fuero: llegaba a indicar que «Toda ley o disposición contraria al Fuero carece de vigencia en Navarra. Son contrarias al Fuero, no sólo las disposiciones que se oponen a las costumbres y leyes de Navarra, sino también todas las que contradigan sus principios generales y las que vulneren la tradición religiosa en la que aquéllas siempre se han fundado». Sobre la Diputación, interpretada a la manera de la ley de 1841, se afirmaba en la Base 20^a que era el órgano competente en el amejoramiento del Fuero a realizar de forma pactada, así como cumplir las funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales que le competen. En el Capítulo II (bases 24 a 28) se hablaba del Consejo Foral y de que la Diputación podría

²⁸ *Ibidem*, vol. II, pp. 360-362.

²⁹ *Ibidem*, vol. II, pp. 362-378.

variar su composición hasta entonces pero con la condición de mantener la mayoría absoluta de representantes de las Corporaciones locales. En otras partes del texto había referencias sobre el TAN, el régimen económico y los servicios: sanidad, enseñanza (no se dice nada en relación con el euskara), comunicaciones públicas, montes, agricultura y ganadería, aguas y minas y policía foral.

El dictamen del asesor Raimundo Aldea Eguilaz del 7 de agosto del 1978 fue positivo³⁰. Con todo, la DFN no mostró interés en seguir el camino que esa Comisión trazaba, ateniéndose por unanimidad finalmente a convenir con el gobierno Suárez el Real Decreto democratizador de las instituciones forales³¹.

El 3 de diciembre de 1978 se publicaba un documento denominado Acta de Afirmación Foral en el que los firmantes afirmaban que «el texto de la Constitución no lo consideran compatible desde el punto de vista foral» y que les movía a esa afirmación «un deber de lealtad a Navarra». Firmaban personalidades del nacionalismo vasco (Bueno Asín, Clavería, Garaicoechea, Zabaleta, Larumbe Biurrun) y del regionalismo navarrista (Ignacio Ruiz de Galarreta, Jesús Aizpún Tuero, Blas Morte)³².

V. EL CUARENTAYUNISMO DEL BURGIANO

Con anterioridad al inicio del proceso de negociaciones de la LORAFNA el papel desempeñado por Jaime Ignacio del Burgo a la hora de elaboración de la hoja de ruta propositiva que conduciría al desenlace finalmente evidenciado fue indiscutible desde fechas muy tempranas. Las bases teóricas del Amejoramiento del Fuero están presentes ya en su tesis doctoral, publicada en 1968 bajo el título *Origen y fundamento del régimen foral de Navarra* (Pamplona, 1968) en cuanto que constituye una positiva valorización de la ley de agosto de 1841. Entre 1976 y 1979 su ideario programático conoció diversas formulaciones según nos recuerdan Baraibar y Sánchez Prieto³³, apareciendo como una constante su empeño en reivindicar las posibilidades que presentaba la actualización de la ley de 16 de agosto de 1841 y en refutar las posiciones de aquéllos, entre los que se contaban nacionalistas vascos pero también el foralismo tradicionalista, que exigían la derogación de la ley de octubre de 1839, a causa de su trasfondo soberanista y contrario a la unidad constitucional.

³⁰ Tomo II, pp. 388-396.

³¹ Tomo I, pp. 345-356.

³² Tomo I, p. 568.

³³ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-266.

Del Burgo planteó por primera vez sus posiciones de cara al futuro más inmediato en un folleto publicado en 1976 en el que se afirmaba la necesidad de reforma de la ley de 1841 y en el que, al defender una fórmula que iba «de la ley a la ley», se «incorporaba la dimensión del sentido, expresaba una continuidad histórica, introducía la cuestión de la identidad».

Esas tesis se manifestaron también en el Programa Foral de UCD de 1977 que se acompañaba de unas Bases para la modificación del sistema institucional de la ley paccionada de 1841 y de un Régimen transitorio, presentados el 25 de octubre de aquel año. Ese programa de UCD³⁴ se basaba en el ya visto voto particular de del Burgo sobre el informe del Consejo de Estudios de Derecho Navarro, fechado el 3 de octubre.

Para UCD de Navarra eran incuestionables «el derecho de Navarra a conservar su identidad en el seno de la comunidad española», «el derecho del pueblo navarro a ejercer la plenitud de la autonomía foral, mediante instituciones representativas y democráticas» y «el derecho de Navarra a conservar su autonomía foral; y a mejorarla mediante pacto de iguales entre el poder central y el de Navarra», mencionándose, asimismo, «la obligación de los poderes del Estado de respetar el *status* de Navarra como región autónoma, sin que en consecuencia puedan imponérsele unilateralmente integraciones en otras comunidades regionales». Por ello, en aquella etapa constituyente, UCD de Navarra entendía que Navarra no precisaba «de ningún régimen preautonómico provisional» en cuanto que se régimen foral garantizaba «un marco de autonomía definitivo en cuanto a las competencias ejercidas actualmente por su Diputación, que tienen carácter originario, es decir, que no se derivan de ninguna concesión u otorgamiento del Estado», sin que dicho «carácter definitivo del régimen foral de Navarra» excluyera «en modo alguno el derecho de la región a perfeccionar su autonomía foral, a partir de su propio sistema de actualización, que no es otro que el de pacto entre el Estado y el poder foral».

UCD de Navarra consideraba el momento constituyente «adecuado para negociar la plena reintegración foral», entendida ésta «en un doble aspecto». En primer lugar, «como restablecimiento del tradicional sistema constitucional de Navarra en lo relativo al reparto del poder navarro, de forma que la Diputación Foral ejerza únicamente funciones de gobierno y administración, transfiriendo al Consejo Foral, como reencarnación de las antiguas Cortes navarras, las facultades de índole legislativa o normativa» y «de elegir y fiscalizar a la Diputación Foral». En segundo lugar, «como recuperación de aquellas facultades que el

³⁴ GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra, op. cit.*, vol. II, pp. 122-129.

Estado ejerce actualmente en Navarra sin ser inherente a la soberanía nacional y que detenta en virtud de una interpretación doctrinalmente centralista del concepto de *unidad constitucional* que sirvió de marco de negociación de la Ley Paccionada de 1841».

A pesar de que según la Ley de 1841 la facultad de convenir con el Estado las modificaciones de dicha norma para conseguir la reintegración foral correspondía a la Diputación, «la falta de representatividad democrática» de la de entonces, obligaba a «arbitrar las fórmulas jurídicas que permitan la presencia en las negociaciones de los representantes del pueblo navarro» elegidos en las elecciones de junio de 1977, «sin que ello suponga ruptura institucional alguna». Para ello UCD de Navarra planteaba que «para dar cobertura democrática a las negociaciones con el Gobierno» en la fase de reintegración foral institucional se debía proceder a la constitución de la Asamblea de Parlamentarios navarros, «a la que la Diputación Foral podría comisionar la realización de las referidas negociaciones», asumiendo, además, las funciones consultivas que para la Diputación ejercía el Consejo Foral, «quedando éste limitado al ejercicio de las facultades que le corresponden como organismo de garantía de la autonomía municipal».

En vista de la unanimidad de las fuerzas políticas en la necesidad de la reintegración foral y en la conveniencia «de la transformación del Consejo Foral en una asamblea democrática que elija a la Diputación y que fiscalice su actuación», UCD de Navarra planteaba que se abrieran negociaciones con el Gobierno para que en las elecciones municipales se procediera «a la renovación democrática de las instituciones forales», siendo las funciones del «nuevo Consejo Foral democrático» tres: «la elección de la Diputación foral», «la redacción de una Constitución Foral interna u Ordenanza foral fundamental en la que se regulen las funciones y competencias de los organismos forales, su forma de elección y las relaciones entre los mismos» y «el estudio de las bases y condiciones para la reintegración foral en el aspecto de recuperación de competencias».

UCD de Navarra entendía, asimismo, que «la cuestión de la posible integración de Navarra en Euzkadi» no se podía abordar mientras no se produjera «la renovación democrática de las instituciones forales», rechazándose la posibilidad de renovación del Consejo Foral por procedimientos provisionales en los que el pueblo navarro no participase directamente. Tras la democratización de las instituciones forales, la hipotética integración en Euzkadi que pudiera ser aprobada por el Consejo Foral debería, a juicio de UCD, «ser refrendada por el pueblo navarro mediante plebiscito, por tratarse de un cambio del *status* milenar de Navarra». Con todo, UCD de Navarra abría la puerta al establecimiento «con el poder regional de las Provincias Vascongadas de relaciones de cooperación y coordinación en temas concretos, siempre que tales relaciones no

se traduzcan en la creación de instituciones comunes con funciones decisorias sobre Navarra».

Dicha formación adjuntaba unas «Bases para la modificación del sistema institucional de la Ley Paccionada de 1841». En ellas se planteaba que el Consejo Foral de Navarra, que podría adoptar la denominación histórica de Cortes de Navarra, asumiría las facultades de carácter normativo asumidas por la Diputación en virtud de la ley de 1841 y de disposiciones complementarias posteriores, y que también ejercería funciones consultivas con carácter decisorio. La Diputación Foral sería elegida por el Consejo Foral y ejercería las facultades de gobierno y administración que le correspondían en virtud de la Ley de 1841. El Consejo Foral estaría compuesto tanto por 50 miembros elegidos por sufragio universal directo por las Merindades con arreglo al peso demográfico de cada merindad como por los parlamentarios navarros en las Cortes españolas y 60 miembros elegidos por los ayuntamientos. A las reuniones del Consejo Foral podrían acudir los miembros de la Diputación que no fueran miembros de aquél «con voz, pero sin voto».

UCD de Navarra también planteaba un régimen transitorio hasta que se concretara la renovación democrática de las instituciones forales en el que la Asamblea de Parlamentarios de Navarra asumía las funciones de carácter consultivo en materia de Fuero hasta entonces propias del Consejo Foral, comprometiéndose la Diputación a seguir los criterios de aquélla. Las negociaciones con el Gobierno relativas a la reintegración foral institucional deberían ser llevadas a cabo por una Comisión integrada por dos miembros de la Diputación Foral y cinco miembros de la Asamblea de Parlamentarios navarros.

Los ucedistas navarros aprovechaban, asimismo, para posicionarse en contra del proyecto de Decreto-Ley relativo a la integración de Navarra en el Consejo General del País Vasco, tal y como parecía estaba ya redactado. Se empleaban diversos argumentos. En primer lugar, porque la decisión de integrar a Navarra en el Consejo General del País Vasco se encomendaba en una primera fase a los parlamentarios navarros (cuando la representación legal de la soberanía de Navarra correspondía a la Diputación) y al Consejo Foral una vez democratizado (cuando para ello el Consejo Foral debía recibir nuevas atribuciones competenciales mediante una modificación bilateral de la Ley de 1841). En segundo lugar, porque se otorgaba al Consejo General del País Vasco un poder de decisión sobre Navarra en temas que correspondían a la Diputación y que, en todo caso, suponían una usurpación de funciones forales. En tercer lugar, porque la decisión de integración en el Consejo General del País Vasco significaba una modificación sustancial del status de Navarra. En cuarto lugar, porque la aceptación por Navarra de la autoridad del Consejo General del País Vasco suponía el reconocimiento de un poder intermedio entre Navarra y el Estado. Y en

quinto lugar, porque ubicando la decisión en el Consejo Foral democratizado, se sustraía al pueblo navarro la capacidad de decisión sobre una cuestión trascendental. A esos cinco argumentos se unían otras consideraciones como la referida a la circunstancia de que al instituirse el CGPV al que podía adherirse Navarra en el sentido de que se prejuzgaba de hecho la pertenencia de Navarra al País Vasco. En relación con esa cuestión se planteaba como solución la de que, una vez instituido el CGPV, dicho Consejo pudiera negociar con la institución que representara al poder foral de Navarra la incorporación de Navarra al mismo ya que Navarra tenía un marco autonómico consolidado, previo y superior.. Todo ello requería, además, modificaciones en el Pacto entre Navarra y el Estado.

Por consiguiente, en ese programa se refutaba la constitución de un ente preautonómico junto con Álava, Guipúzcoa y Vizcaya dado que el régimen foral conservado garantizaba ya un marco autonómico, por supuesto perfeccionable y mejorable a través de un nuevo pacto con el Estado y el poder foral, abogándose por una Asamblea o Consejo de Parlamentarios Navarros y rechazándose formar parte de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. También se planteaba la democratización de las instituciones forales y una nueva institucionalización de las mismas bajo un esquema de división de poderes. Con todo ello, UCD llegaba a un punto de acuerdo con la Diputación de entonces al defender que Navarra no necesitaba obtener un régimen preautonómico porque poseía ya un régimen pactado cuyo origen iba más allá de una concesión de autonomía. A pesar de los puntos de ruptura, de carácter personal sobre todo, entre UCD y el foralismo tradicionalista y el discurso oficial de la Diputación, además de requerir la participación de ésta en el proceso para proceder de la ley a la ley, el diseño ucedista posibilitaría «un cierto trasvase de contenidos o actitudes» de los viejos idearios navarristas a los nuevos al tener en común diversas elementos como:

«el énfasis en el hecho de la autonomía originaria de Navarra, confirmada por medio de pacto, como justificación para una solución distinta a la del País Vasco en el nuevo marco de organización del Estado; la presentación del problema como una cuestión de derecho y no política; el esencialismo histórico como factor de protección ante la inclemencia política de la discusión democrática»³⁵.

Del Burgo también se mostró muy activo en la cuestión preautonómica y en el debate constitucional. Tras el acuerdo del ministro Clavero con la Asamblea de Parlamentarios Vascos de 11 de noviembre de 1977 donde se reconocía el derecho de Navarra a su plena incorporación al Consejo General Vasco a

³⁵ BARAIBAR ETXEBARRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi, *op. cit.*, pp. 179-209.

través del órgano foral competente, y transitoriamente a través de sus parlamentarios (lo que garantizaba la no incorporación por la mayoría contraria de los parlamentarios de UCD en el caso navarro), los parlamentarios de UCD de Navarra viajaron a Madrid para paralizar el acuerdo y se entrevistaron con Clavero y Suárez, argumentando que las negociaciones las debía llevar la Diputación. Después de la constitución el 25 de noviembre del Consejo Parlamentario de Navarra con los nueve parlamentarios elegidos en junio, este órgano consiguió paralizar aquel acuerdo al conseguir la UCD que aprobara una cláusula en el proyecto de Decreto-Ley, finalmente publicado el 4 de enero, que facultaba al Gobierno, de acuerdo con la Diputación, la determinación del órgano foral competente que debía decidir sobre la posible incorporación, siendo necesaria la ratificación de esa decisión por el pueblo navarro mediante referéndum³⁶.

En el debate constitucional, aunque las tesis de la UCD de Navarra no consiguieron prosperar del todo en lo que se refiere a la Disposición Transitoria Cuarta³⁷ ni en lo que respecta a la Disposición Adicional Primera³⁸, triunfaron absolutamente en relación con la disposición derogatoria. Planteada dicha disposición en el Pleno del Congreso, del Burgo consiguió evitar el planteamiento del PNV que extendía la derogación de la ley de agosto de 1839 también a Navarra (y que llegó a reflejarse en una primera versión a la misma), en cuanto que dicha ley había sido para Navarra la base de la solución de 1841 y en cuanto que «el Amejoramiento del Fuero precisaba de la ley paccionada de 1841, y la ley de 1839 era la que proporcionaba a ésta su anclaje jurídico». Tras los debates,

«Navarra quedaba excluida, por omisión, de la Derogatoria. Ese silencio constituía una importante victoria de los centristas navarros. Significaba el triunfo de sus criterios básicos y, sobre todo, el logro de un anclaje constitucional que permitiría abrir una vía navarra hacia la autonomía, una vía singular, diferente a la del resto de Comunidades y, primordialmente, separada del País Vasco»³⁹.

En los pasos siguientes la hoja de ruta de del Burgo siguió imponiéndose a otras alternativas. Las fórmulas que inspiraron la elección del Parlamento Foral y la Diputación en 1979 respondieron con toda seguridad al hilo directo que mantenía con el ministro Martín Villa. Las bases aprobadas por la Diputación el 13 de junio de 1978 para la democratización de las instituciones forales y mejoramiento del Fuero elaboradas por una comisión de técnicos foralistas, muy alejadas de las posturas de UCD, PSOE y de los demás partidos, y que defendían

³⁶ *Ibidem*, pp. 193-199.

³⁷ *Ibidem*, pp. 217-225.

³⁸ *Ibidem*, p. 225.

³⁹ *Ibidem*, pp. 243-249.

un Consejo Foral supeditado a la Diputación y de composición muy compleja y estrambótica⁴⁰, fueron presentadas al ministro sin lograr ningún eco positivo⁴¹. A finales de octubre y principios de noviembre de 1978, la filtración del borrador ministerial de real decreto ya desató reacciones que hablaban de su conformación con arreglo a los intereses ucedistas. El 20 de octubre en *Egin* se enjuició su carácter regresivo respecto a las posturas de los demás partidos; que perjudicaba a la merindad de Pamplona que suponía la mitad de la población y beneficiaba a las menos pobladas; que primaría al UCD y al PSOE que quedarían con 5 y 2 componentes de la Diputación respectivamente, consiguiendo el primer partido con menos del 30 por ciento de los votos UCD el 71 por ciento de los puestos de la Corporación Foral; y se criticaba, por último, la primacía de la Diputación sobre el Consejo Foral al no ser aquella elegida por éste⁴². Por su parte, el 2 de noviembre en un artículo publicado por *Diario de Navarra* Arbeloa Muru insinuaba que el borrador ministerial lo había redactado *algún ucedista navarro*, criticando las soluciones que daba a la elección de diputados y la posible desconexión entre Parlamento y Diputación⁴³. De forma similar, el proyecto de real decreto presentado por Martín Villa el 22 de noviembre⁴⁴ suscitó valoraciones similares: el 1 de diciembre *Egin* vaticinaba que con el sistema de elección de

⁴⁰ En la sesión extraordinaria de la Diputación, a la que concurrieron los siete diputados, tras diversas votaciones se acordó que para la elección de la Diputación se podían negociar tres fórmulas: sufragio universal en cada merindad; por elección por alcaldes y concejales en cada merindad; y por elección por alcaldes y concejales más los consejeros forales de cada merindad. Asimismo, tras varias votaciones, se acordó que el CF estaría compuesto de tres cámaras: de Fueros municipales (con 55 miembros: 28 de ellos representantes municipales elegidos por sufragio universal entre quienes fueran alcaldes o concejales; los siete diputados forales; y los 20 restantes por designación de la Cámara Plenaria en la forma que se determinase), de Fueros regionales (con 55 miembros: los 7 diputados forales y los 48 restantes por designación de la Cámara Plenaria en la forma que se determine) y de Cámara Plenaria (con 161 miembros: los 7 diputados forales y los 154 restantes por sufragio universal en cada merindad, 44 en cada una de las dos merindades con mayor población y 22 en las restantes). La Cámara de Fueros municipales tendría función de control normativo de carácter municipal; la Cámara de Fueros regionales tendría función de control normativo de las disposiciones de la Diputación de carácter general, sin que pudieran entrar en vigor sin la aprobación de esta cámara; y la Cámara Plenaria tendría competencia para asuntos granados, entre ellos la incorporación a algún otro ente autonómico (GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra*, vol. II, pp. 444-453).

⁴¹ *Ibidem*, vol. I, pp. 398-401.

⁴² *Ibidem*, vol. I, pp. 590-592.

⁴³ *Ibidem*, vol. I, pp. 588-590.

⁴⁴ El nuevo proyecto planteaba la denominación de Parlamento Foral en vez de Consejo Foral, la responsabilidad del Parlamento de declarar cuales serán sus funciones y cuáles las de la Diputación, ulterior negociación pactada entre Parlamento Foral y Diputación para conformar un Real Decreto definitivo, división de la merindad de Pamplona en dos (Pamplona y Pamplona-resto), mantenimiento de que ninguna merindad tenga más de un tercio de miembros del PF, carácter normativo y de control del PF, sistema de elección de los diputados (el primero o primeros de la lista según merindades).

diputados al separarse Pamplona y Pamplona-resto UCD podía conseguir seis diputados y el PSOE uno⁴⁵. Finalmente, el *Decreto-Ley 121/1979 de 26 de enero sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra* seguía respondiendo a los planteamientos de UCD de Navarra, confirmando la mitificación de la ley de 1841 en cuanto que se simulaba su plena vigencia acomodándola a las nuevas circunstancias al plantear una Diputación de siete miembros elegidos por las cinco merindades, siendo diputados el primero o los primeros (en el caso de Tudela y Pamplona) que mayor número de votos alcanzaran en cada merindad. No aparecía en ninguno de los proyectos presentados por los partidos políticos, ni en el elaborado por el Consejo parlamentario de Navarra, que había sido consensuado por la mayor parte de las fuerzas, y seguía el modelo introducido por Martín Villa en el primer proyecto que presentó a la Diputación el 25 de octubre de 1978, siendo aceptada por ésta⁴⁶.

Finalmente la conformación de la Diputación surgida de las elecciones forales de abril de 1979 respondió al diseño arbitrado por UCD, aunque no en toda su dimensión porque perseguía la consecución de seis diputados sobre siete, ya que este partido sumaba cuatro diputados por uno del PSOE, uno de Amaiur y otro de Herri Batasuna, lo que le daba mayoría absoluta en las votaciones. En los meses siguientes la estrategia ucedista postulada por del Burgo en relación con la configuración autonómica de Navarra fue recorriendo más escalas. Del Burgo también fue el redactor del *Proyecto de Bases de Negociación para el Amejoramiento del Fuero de Navarra* aprobado por la Diputación el 27 de diciembre de 1979, basándose en su voto particular al acuerdo del Consejo de Estudios de Derecho de Navarra de 10 de octubre de 1977 y siendo prenegociado su contenido, según reconoció aquél en una entrevista publicada en el *Diario de Navarra* el 22 de junio de 2002, con el ministro Pérez Llorca, quien las había aceptado en sus términos⁴⁷. También fue el mismo del Burgo quien, por encargo de la Diputación fechado el 22 de noviembre de 1979, elaboró el *Proyecto del nuevo pacto con el Estado sobre la definitiva institucionalización de los organismos forales* solicitado por el Parlamento Foral. El 26 de febrero de 1980 la Diputación aprobó (con los votos de los 4 diputados de UCD y del único diputado de PSOE y el voto en contra de Bueno Asín, de Amaiur) el *Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de*

⁴⁵ *Ibidem*, vol. I, pp. 621-628.

⁴⁶ *Ibidem*, vol. I, pp. 250-255; PASCUAL BONÍS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 369.

⁴⁷ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011, pp. 444-445.

las instituciones forales redactado por aquél, no sin que antes lo sometiera a la aprobación de los órganos de la UCD⁴⁸. A partir de entonces comienza una nueva fase en la que el debate sobre el Amejoramiento del Fuero tendrá lugar en el Parlamento Foral y en las mesas de las negociaciones, no siendo óbice las consecuencias políticas del asunto FASA, que motivaron su destitución de la Presidencia de la Diputación en abril de 1980, para que Jaime Ignacio del Burgo estuviera ausente del transcurso de los hechos ya que figuró como asesor en la sombra de la parte ministerial. Pero esa es ya otra historia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2011, 2 vols.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, Contrafuero, «secesionismo navarro» o control provincial: la pugna entre los Gobernadores Civiles y la Diputación (1945-1955). En Larraza Micheltoarena, María del Mar (dir.), *De leal a disidente: Pamplona, 1936-1977*, Pamplona: Eunate, 2006, pp. 89-114.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ PRIETO, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 167-266.
- ESPARZA, Eladio, *Discurso sobre el Fuero de Navarra*, Pamplona: Ediciones Príncipe de Viana, 1935.
- GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición Política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995, 2 volúmenes.
- MIKELARENA PEÑA, Fernando, Navarra entre el Estatuto Vasco y un Estatuto Singular para Navarra. *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autónimo de Vasconia*, 10 (2013), pp. 395-459.
- PASCUAL BONÍS, Ángel, La democratización de las instituciones forales. En Ramírez Sádaba, José Luis (dir.), *Democratización y mejoramiento foral. Una historia de la Transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, pp. 331-410.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 718-722.

EL PASO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA POR EL CONGRESO

Lehenengo xedapen gehigarria Kongresuan

The passage of the First Additional Provision in Congress

Miguel HERRERO DE MIÑÓN
Consejo de Estado

Fecha de recepción / Jasotze-data: 30-12-2013

Fecha de aceptación / Onartze-data: 30-03-2015

La elaboración de la Disposición Adicional Primera de la Constitución transcurre a través de tres fases diferentes: la decantación en el seno del nacionalismo vasco, concretamente del PNV de la idea de una forma de reintegración foral como vía de expresión de la reivindicación nacional del pueblo vasco; su planteamiento y tramitación en el Congreso de los Diputados; y su ulterior debate y aprobación en el Senado.

Palabras clave: Transición española. Constitución de 1978. Disposición Adicional Primera. Derechos históricos. Congreso de los Diputados. Partido Nacionalista Vasco.



Konstituzioaren Lehenengo Xedapen Gehigarriak hiru fase izan zituen: euskal nazionalismoaren barruan, zehazki EAJren barruan, euskal herriaren aldarrikapen nazionalaren adierazpide gisa erregimena berrezartzeko ideia jotzea; Diputatuen Kongresuan planteatzea eta izapidetzea, eta, gero, Senatuan eztabai-datu eta onestea.

Giltza hitzak: Espainiako trantsizioa. 1978ko Konstituzioa. Lehenengo Xedapen Gehigarria. Eskubide historikoak. Diputatuen Kongresua. Eusko Alderdi Jeltzalea.



The drafting of the First Additional Provision of the Constitution spanned three different phases: development within Basque nationalism, namely the PNV (Basque Nationalist Party), of the idea of a form of reintegration for the Regional Government as a means to express the national vindication of the Basque people; its proposal and passage through the Congress of Deputies; and further discussion and approval in the Senate.

Key-words: Spanish transition. Constitution of 1978. First Additional Provision. Historical rights. Congress of Deputies. Basque Nationalist Party.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MIS PRIMERSO CONTACTOS FORMALES CON EL PROBLEMA VASCO. III. LAS PRIMERAS REUNIONES. IV. EL RECORRIDO DE LA INICIATIVA VASCA. V. LAS NEGOCIACIONES Y SU RESULTADO. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La elaboración de la Disposición Adicional Primera de la Constitución transcurre a través de tres fases diferentes: la decantación en el seno del nacionalismo vasco, concretamente del PNV de la idea de una forma de reintegración foral como vía de expresión de la reivindicación nacional del pueblo vasco; su planteamiento y tramitación en el Congreso de los Diputados; y su ulterior debate y aprobación en el Senado. La fortuna permite que sobre cada una de estas fases pueda contarse con el testimonio de quienes directa y en primera línea participaron en ellas.

El primero de estos testimonios lo dio el senador Mitxel Unzueta en un texto titulado *Recuerdos de la Transición*¹, al que ahora me remito. El segundo corre a mi cargo y es la que a continuación leeré. El tercero corresponderá al Prof. Gregorio Monreal, entonces Senador.

Mi exposición se ceñirá a los hechos, muchos de los cuales ya relaté hace años en mis *Memorias de Estío*² completados con otros datos y referencias textuales. Pero es claro que en su mayor parte se trata de hechos vividos y eso les rodea de connotaciones personales en las que el autor pone una dosis, tal vez excesiva, de pasión. Y si he tratado de evitar substituir la relación por la interpretación, es inevitable que se inserten en una cadena biográfica que explica mi propia participación en lo relatado. Sin duda lo importante es lo ocurrido en el Congreso de los Diputados con la Adicional Primera y no mi participación en ello. Pero los textos que figuran en los *Diarios de Sesiones* o en la referencias

¹ UNZUETA, Mitxel, *Recuerdos de la Transición*, *Icade, Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 58 (enero-abril 2003), pp. 95-126.

² HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de Estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993, p. 159 y ss.

periodísticas de aquellas fechas, muchos de ellos recogidos en el librito titulado *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*³, creo que reciben nueva luz atendiendo a los episodios, sin duda secundarios, de los que fui testigo e incluso protagonista.

Sabido es que reunidas unas Cortes, de hecho constituyentes, elegidas el 15 de junio del 1977, el Congreso de los Diputados eligió una Ponencia de siete miembros, uno de ellos yo mismo, para elaborar un anteproyecto de Constitución que someter al ulterior debate de la Cámara. De dicha ponencia estuvo ausente el PNV porque el número de sus miembros no alcanzaba al mínimo necesario para la formación de un grupo parlamentario. La mixtión de los diputados peneuvistas con los de Minoría Catalana en un solo grupo parlamentario supuso su ausencia de la ponencia donde el representante nacionalista catalán reformulo las pretensiones vascas sobre su propio modelo en aquel entonces ajeno a cualquier singularidad historicista, algo que el Presidente Pujol había de lamentar públicamente pocos años después⁴.

La serie de desencuentros que a continuación se relatan tienen su origen en esta ausencia vasca de la ponencia redactora del anteproyecto constitucional cuya causa real es totalmente ajena a la reivindicación nacionalista. Tras las elecciones del 15 de junio, el PSOE, victorioso en la izquierda, decidió fagocitar al exiguo Partido Socialista Popular dirigido por Tierno Galván, para lo cual hizo cuestión de gabinete privarle de protagonismo en los debates constituyentes y convenció de ello fácilmente el Presidente Suárez que siempre desconfió del «viejo profesor». A este fin se fijó en las normas provisionales sobre la constitución de grupos parlamentarios un mínimo de diputados superior a los que contaba el PSP. Que los parlamentarios nacionalistas vascos tampoco alcanzaban este número no importó mucho a Suárez. Su hombre de confianza en el País Vasco era el alavés Jesús Viana, profundamente antinacionalista y en el entorno presidencial se creía, por influencia de Enrique Mújica y Luis Solana que, a medio plazo, el electorado vasco optaría entre UCD y el PSOE con la consiguiente desaparición de nacionalismo. Soy testigo presencial de ello. Tan aguda idea perduró largo tiempo y la elección de Rubial como Presidente del Consejo General Vasco tras las elecciones de 1979 fue su epigonal manifestación.

³ *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarauz, 1978.

⁴ PUJOL, Jordi, *Estatuto de Autonomía. Pacto de Estado*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1987, p. 10.

II. MIS PRIMEROS CONTACTOS FORMALES CON EL PROBLEMA VASCO

Mis primeros contactos formales con el problema vasco se remontan a mi trabajo como Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia durante el verano de 1976. Desde años atrás y merced a la amistad heredada de mi padre que mantuve con Luis Michelena comprendí las reivindicaciones del nacionalismo vasco y creo que contribuí a abrir vías de dialogo entre del Gobierno con dirigentes del PNV a través del tío de mi mujer, Juan Manuel de Epalza y su contrapariante Manuel de Irujo que, a su vez, me pusieron en contacto con el después Senador Julio Jáuregui (pese a la coincidencia de los apellido ajeno a la familia de mi esposa) quien, en su momento, me presentó a Arzalluz.

En aquel mes de agosto de 1976 elaboré un largo informe para el Ministro de Justicia Lavilla que, me consta, despachó con Suárez. Allí propuse, una inmediata preautonomía vasca por la vía de una reintegración formal de la foralidad. La amnistía de los presos vascos, como medida singular diferente de la otorgada el 30 de julio de aquel año, la devolución de los Conciertos Económicos a Vizcaya y Guipúzcoa, el restablecimiento de las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos, el reconocimiento de la Ikurriña como enseña nacional vasca y una solemne visita del Rey a Guernica para jurar los Fueros, sin otro alcance que el simbólico, eran las piezas fundamentales de aquel proyecto. Es claro, que tales propuestas no prosperaron aunque algunos de sus elementos, debidamente fragmentados y privados de su valor simbólico, esto es, políticamente esterilizados, salieron adelante, sin la eficacia que tomados en el momento oportuno y en forma más solemne pudieran haber tenido. Aun así, lo expuse en una conferencia en el Club Siglo XXI el 13 de Enero de 1977. Su texto hoy me parece alicorto, pero entonces resulto provocador. La prensa se hizo grande eco de mis propuestas y el Presidente Suárez me envió, a través, de Lavilla un mensaje tajante: Dile que se calle. A la conferencia asistió Juan Ajuriaguerra con el que entable una buena relación.

III. LAS PRIMERAS REUNIONES

Muchos meses después y ya celebradas las elecciones, el 20 de enero de 1978 y trabajando yo en la ponencia constitucional, recibí en mi casa particular, entonces Zurbarán 20, la visita de Juan Ajuriaguerra, Javier Arzalluz y Mitxel Unzueta con los que días después celebré un largo almuerzo en Lhardy. Sus propuestas hubieran asombrado a una opinión acostumbrada a ver en ellos el puro separatismo disgregador. Tan solo les importaba el reconocimiento de la identidad vasca como cuerpo separado y con derechos originarios dentro del

Estado, sin negar en absoluto que éste ejerciera cuantas competencias fueran necesarias para el gobierno común y que se le entendían cedidas. A esto se reducía el dogma de la soberanía originaria que tanto había de escandalizar en los pagos madrileños.

Aquella versión práctica del principio de subsidiaridad equivalía a la histórica «entrega voluntaria» que en el Antiguo Régimen habían presidido las relaciones de los territorios vascos con la Corona y desde el primer momento dejaron claro que la devolución formal de los derechos históricos era la fórmula adecuada para expresarlo. Unzueta propuso denominar «Carta Foral» al futuro Estatuto de Autonomía que sería federalizado siguiendo la pauta del proyecto de Estella (1932).

Según el testimonio de Mitxel Unzueta, atrás citado⁵, el origen remoto de estas tesis, propia del foralismo histórico desde el Mensaje de las Diputaciones de 1917, es el siguiente. La preparación del centenario de la ley abolitoria de 1876 dio lugar a una serie de reencuentros en la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País donde la joven generación nacionalista encontró a quienes habían vivido y en algunos casos protagonizado las reivindicaciones vasquistas anteriores la Guerra Civil, remontándose incluso al citado mensaje de 1917. En éste, tras reiterar la reivindicación foral se proponía como sucedáneo un amplio régimen autonómico sin perjuicio de unas competencias exclusivas del Estado. De ahí que el PNV, tras su exclusión de la Ponencia Constitucional, acordase seguir una doble vía para conseguir el autogobierno: aprovechar al máximo que, a estos efectos, previese la Constitución como fue el caso del artículo 2 y del Título VIII y la reivindicación de los derechos históricos a incluir en una Disposición Adicional al texto de aquella.

Tal idea ya esbozada, aunque nunca concretada, en las reuniones semi-clandestinas del Equipo Español de la Democracia Cristiana en el que se integraba el PNV durante los años de oposición, ofrecía la ventaja de significar alejamiento y, a la vez, suponer una conexión. Los derechos históricos reconocidos en la Adicional no formarían parte de la Constitución, eran originarios y anteriores a ella, pero su titular se vincularía a la misma y enraizaba el autogobierno vasco que a su amparo se construyera en la tradición foral aun muy viva en el imaginario nacionalista y vasquista.

Al decir de Unzueta esta solución no prosperó hasta ser endosada por el propio Ajuriaguerra un día antes de finalizar el plazo de enmiendas (p. 104) y así lo comprobé personalmente.

⁵ UNZUETA, Mitxel, *Recuerdos de la Transición*, *op. cit.*, pp. 103 y ss.

Mis interlocutores de aquel día 20 de enero no hacían hincapié en el reparto de competencias si bien sus lógicos puntos de referencia eran los Concierptos Económicos, el Estatuto de 1936 y el proyecto de Estella aunque con una clara inclinación a diluir las instituciones comunes de Euskadi en una formula cuasi confederal de los Territorios Históricos. Que estas propuestas eran sinceras lo demuestran no solo el tenor de las enmiendas presentadas a fines de aquel mismo mes de Enero al anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia, sino el tenor de los discursos de Arzalluz en los debates de la Comisión y del pleno del Congreso, e incluso en el proyecto de Estatuto que el propio PNV presentó al año siguiente. El testimonio de quien nunca fue un adalid del foralismo. Garaikoetxea, así lo confirma: «En vez de apostar por la formulación de propuestas meramente testimoniales –dice en sus *Memorias*– pensamos que podría resultar mas inteligente abrir una vía específica para los derechos del pueblo vasco mediante la reintegración o devolución de los derechos históricos forales... la propuesta tenía virtudes innegables a la hora de hacer política real»⁶. La tesis de Arzalluz de que la reivindicación foral fue una estrategia del PNV para decir finalmente no a la Constitución choca con los testimonios documentales y personales de los propios protagonistas.

Trasmití estos planteamientos a Lavilla y Suárez cuya insuperable desconfianza me desconcertó y aun hoy me pasma, atendiendo a la apertura de miras de que entonces hacía gala el Presidente; pero, en todo caso, fui no solo autorizado, sino encargado de continuar aquellas conversaciones, En aras del rigor histórico sería bueno fijar las fechas y aclarar si aquella reunión del 20 de enero fue anterior o posterior a la que el EBB y los parlamentarios peneuvistas celebraron en el Convento de Larrea en Amorebieta para redactar las 101 enmiendas que presentaron al proyecto. Lo que si afirmo muy formalmente es que la famosa enmienda numerada en el Registro como 869 en que se planteaba la reanudación del tracto foral mediante el pacto con la Corona no recibió su redacción final hasta primera hora de la tarde del 31 de Enero, momento en que la redactamos entre Xabier Arzalluz y yo mismo reunidos a tomar café en el salón rotonda del Nuevo Club de Madrid (Cedaceros 2). Eso parece confirmar la tesis expuesta por Unzueta y antes citada.

El tenor de la enmienda 869 es de sobra conocido:

«1. Se derogan las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando asimismo sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral. 2. Se devuelven a

⁶ GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi, la transición inacabada. Memorias políticas*, Barcelona: Planeta, 2002, pp. 57-58.

las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, sus instituciones y poderes políticos originarios. 3. Se renueva el Pacto Foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores. 4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar parte de un único ámbito territorial creando, de común acuerdo, las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que les sean propias y considere oportuno reservarse. 5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco, organismo foral competente, ostentará la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a referendo popular».

A la hora de hacer la exégesis de este texto es necesario separar de todo lo demás el párrafo tercero. En efecto el párrafo primero llegó a ser la Disposición Derogatoria Única - 2 de la Constitución, pese la oposición de quien ignoraba el art. 2 del Código Civil (Diario de Sesiones de 21 de julio página 4568). El párrafo segundo, interpretado en su contexto, remite a la restauración de los órganos forales iniciada por el propio gobierno centrista con el R. D-L 18/1977 de 4 de Mayo y el RD 1611/1977 de 2 de Junio y la devolución de los poderes originarios en dicho párrafo prevista no podía tener más que un alcance simbólico a la luz de lo dispuesto en el párrafo quinto de la misma enmienda Y los párrafos cuarto y quinto respondían a la literalidad de los RRDDL 1 y 2/1978 de 4 de enero. Es claro, por lo tanto, que fue la idea del Pacto con la Corona la gran novedad de la enmienda.

IV. EL RECORRIDO DE LA INICIATIVA VASCA

En las semanas que mediaron entre la presentación de las enmiendas, 31 de enero, y su debate en Comisión 5 de mayo, ocupadas por la elaboración del Informe de la ponencia desde el 9 de febrero hasta el 17 de abril, la iniciativa vasca fue objeto de estudio y piedra de escándalo. Las mas graves objeciones a la misma procedían, tanto del centralismo de UCD y del uniformismo del PSOE, como de las objeciones navarras al reconocimiento de unos derechos históricos que no fueran exclusivamente los suyos, en la opinión de muchos, paradigma de españolismo a la vez que en el discurso de los mas conspicuos dirigentes del foralismo navarro la secesión independentista del Antiguo Reino, no se miraba con disgusto. Personalmente hice numerosas notas para Suárez, Lavilla y Osorio, sin duda, junto con Fontán, el dirigente centrista más atento y comprensivo del problema vasco, y traté, sin éxito de disipar la desconfianza que hacia la reintegración foral dominaba a mis compañeros de ponencia; pero nada se decidió.

Sin embargo, con ocasión de un debate de política general celebrado en el Congreso el 5 de abril, Arzalluz, dejando al diputado Sodupe los temas generales y económicos, pronunció un importante discurso aclarando el sentido de la enmienda 869. Sus palabras fueron:

«He de decir de una vez por todas que los vascos hemos vivido durante siglos en régimen de pacto con la Corona; que nunca atentamos contra tales pactos; que mi partido propone y ahí están nuestras enmiendas constitucionales, la renovación del pacto foral con la Corona, en esta nueva ocasión monárquica, y que lo cumplirá cabalmente si llega a plasmarse»⁷.

Nadie pudo negar el talante conciliatorio del discurso y, tras la sesión parlamentaria, el Presidente del Gobierno mantuvo una larga conversación con el dirigente nacionalista en la que se aceptó negociar sobre la propuesta vasca. El nuevo ambiente de esperanzado optimismo culminó en una entrevista de los diputados vascos Arzalluz, Unzueta, Garaikoetxea y Galdós con el Rey en Candanchú el 16 de abril y la visita de Unzueta y Zabala al Conde de Barcelona en Estoril. El Rey extremo su cordialidad con los parlamentarios vascos que le hicieron entrega de un documento donde sintetizaban sus reivindicaciones y subrayaban el papel que en las mismas se reservaba a la Corona como símbolo de unión; pero sospecho que hasta muchos años después, el Monarca no se dio cuenta de la importante baza que para la institución monárquica hubiera supuesto la aceptación de las propuestas del PNV.

Sin embargo, el Informe de la Ponencia, ultimado en la famosa sesión de Gredos los días 16 a 19 de Marzo, no consideró la enmienda vasca aunque se dio a entender que, por la vía del silencio, se pretendía dar tiempo a su más detenida negociación por parte del Gobierno. Ese fue el mensaje que me transmitió Lavilla y dada la opinión, contraria a las ideas de fueros y pacto, de mis colegas de ponencia, tanto los de UCD como los de los restantes partidos, fue la que me pareció más positiva.

En el debate en Comisión iniciado el 5 de mayo, Arzalluz insistió en el planteamiento foralista que, en una interpretación sutil, podía aparecer incluso como alternativa al término de «nacionalidades» del art. 2 del anteproyecto constitucional que tanto escándalo causaba aquellos días. Sus palabras fueron:

«Uno de los puntos constitucionales más polémicos ha sido la inclusión del término nacionalidades. Evidentemente es un tema que nos afecta, somos un partido nacionalista y este término supone de alguna manera la legitimación de nuestra denominación y del fin que perseguimos, la defensa de una nacionali-

⁷ *Diario de Sesiones*, p. 1289.

dad concreta que forma parte, aunque no de manera satisfactoria, del Reino o del Estado.

Fue precisamente el constitucionalismo el que con su esquema jacobino, con su incapacidad de asumir la historia propia provocó el desastre político vasco entre otros desajustes políticos y de todo orden. No se supo hallar un consenso en aquellos tiempos; no se supo y tal vez no se quiso por alguna parte traducir en esquemas del nuevo estado liberal la integración consensual de los entes políticos vascos históricos en la Corona por medio del pacto foral.

Nosotros nos habíamos llamado hasta entonces a nosotros mismos Euskal Herria, el pueblo vasco. Fue la necesidad y el deseo de salvar nuestra identidad que pudimos conservar en el periodo absolutista la que nos llevó a llamarnos nación, la que creo el término político de Euskadi, la que hizo surgir el nacionalismo vasco. Pero la asunción del principio de las nacionalidades solo fue la nueva vestidura ideológica de la realidad que ya existía». «Si el sistema político foral no impide la integración en la Corona, tampoco el principio de las nacionalidades se opone a la convivencia plurinacional en una unidad superior». (Diario de Sesiones p. 2063-2064).

V. LAS NEGOCIACIONES Y SU RESULTADO

La negociación, cuyo inicio se acordó en la entrevista Suárez-Arzalluz inmediata al debate el 5 de abril, no se reanudó hasta el 8 de junio cuando ya los equilibrios internos de UCD habían puesto en manos de Fernando Abril la responsabilidad de dirigir las negociaciones sobre el proyecto constitucional. Negociaciones formalmente extraparlamentarias de dos tipos: Unas generales, donde se buscó y obtuvo consenso, incluso sobre el título VIII dedicado a las autonomías y en las que el PNV participó activamente y positivamente; otras entre representantes de UCD, es decir del gobierno, PSOE y PNV cuyo tema central fue la Disposición Adicional, objeto de esta presentación. En la reunión de Arzalluz con Suárez del 8 de junio en la que se extreman las formas cordiales, se le hizo entrega de un documento en uno de cuyos capítulos se insiste en la vía foral señalando su entronque con la historia española. En la conversación el Presidente no se comprometió a nada y según me dijo personalmente después mientras no veía dificultades en negociar una amplia autonomía sobre la base de los términos del Título VIII, la idea del hecho diferencial, esto es de un cuerpo separado por integrado que estuviese y la idea del Pacto con la Corona, le resultaba insuperable. Por la vía de la singularidad, decía, los nacionalistas querían quedarse al margen de la Constitución.

Tanto de las palabras del Presidente, como de las mucho menos discretas del Vicepresidente Abril y de las intervenciones parlamentarias, especialmente las de UCD y del PSOE, resultaba claro que la enemiga del principio pacticio

que inspiraba la propuesta peneuvista se basaba en tres razonamientos: Por un lado, el mito de un poder constituyente al que concurrían, sin identificarse, los diversos pueblos de España, pero que actuaba unilateral e incondicionadamente y que, por lo tanto con nadie podía pactar puesto que ya englobaba a todas las partes. Por otro lado, la interpretación literal de la idea del Pacto con la Corona que se consideraba propia de las Monarquías absolutas y, por lo tanto incompatible con una forma parlamentaria, Y en fin, la descalificación del foralismo como incompatible con la modernidad política.

Arzalluz explicó en el debate del 5 de mayo y reitero el 20 de junio siguiente que «a través de la restauración foral pensamos en nuestra propia identidad política, en nuestro modo de entender la inserción de los territorios forales en el conjunto del Estado»⁸, reivindicando:

«el eco vivo que para nosotros, para los respectivos territorios afectados tiene todavía la palabra fuero y el contenido transmitido de forma viva de padres a hijos y que por lo tanto no es para nosotros un recuerdo histórico ni mucho menos... sino que son instituciones creadas a lo largo de los siglos en un esfuerzo vital de gentes que supieron realizar unos altos contenidos democráticos y de convivencia y que suponen una alta realización de cultura»⁹.

«Habrà quien piense que un partido nacionalista como el nuestro habla de fueros con un sentido coyuntural, habla de renovación de pactos forales con un sentido oportunista... pero siempre hemos mantenido la vieja tradición reivindicatoria foral porque fuero para nosotros no es un almacén de leyes caducas, de leyes periclitadas, sino que es un nivel de poder político, una disponibilidad propia que en ningún momento pugnó con la unidad de la Corona.

En línea lógica con este nuevo momento monárquico hemos planteado nosotros la renovación del pacto... el valor especial y específico de la Corona en este momento es el constituir, precisamente, el punto de confluencia y enlace de unión de pueblos libres que se autolimitan su soberanía cediendo aquella parte que consideran necesarias para potenciarse asimismo en la unión y solidaridad de los demás»¹⁰.

Y, en cuanto a la idea fundamental del pactismo, que años después se reconoció en la LORAFNA, sin alarma ninguna, decía el mismo orador nacionalista:

«cuando yo hablo del pacto con la Corona no estoy hablando de un trato directo con S.M. el Rey con el que lleguemos a un acuerdo sobre cómo solucionar las aspiraciones vascas... he enunciado el hecho de que cuando se restaura una

⁸ *Diario de Sesiones*, 20 de mayo, p. 3494.

⁹ *Diario de Sesiones*, 20 de junio, p. 3492.

¹⁰ *Diario de Sesiones*, p. 2065.

monarquía, esta monarquía puede ser perfectamente, sin que gobierne, sin que por tanto ostente ni mucho menos el poder absoluto de los reyes, sin que pueda ser con sus facultades arbitrales y representativas del gobierno, sin que pueda ser también representativa de una estructura íntima e interna del Estado»¹¹.

Sin embargo era esta idea la que más rechazo suscitaba y ello condujo a una modificación de la propuesta penúltima.

El 15 de junio me reuní a almorzar en la madrileña Taberna del Alabardero con Arzalluz y Unzueta y creo que aquella reunión tuvo estrecha relación con el cambio de actitud del PNV expuesto en la enmienda *in voce* que Arzalluz presentó en el congreso el día 20 del mismo mes: desaparecía la idea del Pacto con la Corona, se mantenía la de los derechos históricos forales, actualizables por la vía de la negociación y, lo que tiene importancia capital se concretaban las competencias intransferibles del Estado que marcaban un techo a la autonomía vasca fijando un marco constitucional de la misma cuya claridad daba seguridad tanto a dicha autonomía como al Estado. Se huía así de un concepto jurídico indeterminado como era «la unidad constitucional de la monarquía» afirmada en la ley abolitoria de 1839 o la de «marco de la Constitución» que finalmente prosperó, que tan diferentes interpretaciones podía tener y se engarzada con la fórmula de las Diputaciones forales de 1917. La enmienda rezaba así:

«La constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados de acuerdo con las instituciones representativas de los mismos».

A estos efectos el Estado podrá transferir y delegar materias de su competencia. En ningún caso serán transferidas las señaladas en los apartados 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 14, 15.1, 17.1.2.5 y 6, 20.1.2.4 y 5, 21, 23bis, y la 1 y 2.28 del artículo 141».

Cuando, tras el almuerzo, el día 15 por la noche, telefoneé al Presidente Suárez para informarle del cambio de la propuesta nacionalista, lo dio por satisfactorio y, entre emoción y broma, me dijo que aquello merecía, cuando menos un condado; «el de la Concordia» precisó.

Sin embargo, casi inmediatamente y desde días antes del debate del 20 de junio, se supo que, pese a la opinión inicial del Presidente, la enmienda vasca sería rechazada y el resto de los grupos parlamentarios presentarían otra alternativa que aun reconociendo los derechos forales de los territorios históricos se difundiría tanto la idea de pacto como la del techo intransferible de com-

¹¹ *Diario de Sesiones*, 20 de junio, p. 3495.

potencias estatales. En resumen la formula que llego a ser definitiva en el texto constitucional. Por ello, en la noche del día 18 de Junio conferencí telefónicamente con Arzalluz y Unzueta en la casa de Ajuriaguerra a la sazón muy grave y acordamos un nuevo texto del siguiente tenor:

1. La Constitución reconoce y garantiza, en la forma prevista en los apartados siguientes, los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, a cuyo efecto se derogan las leyes del 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876.
2. Para la reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido, el Gobierno, con los Parlamentarios de las Provincias afectas, elaborará el correspondiente régimen autonómico, que será sometido a referéndum en las mismas. En caso de ser aprobado mediante referéndum el proyecto a que se refiere el párrafo anterior, será elevado a las Cortes Generales para su conversión en Ley mediante voto de ratificación y como tal, será sancionado y promulgado por el Rey.

El régimen autonómico así aprobado no podrá ser modificado sin el previo consentimiento de las Provincias forales afectadas, expresado mediante referéndum.

3. A los precedentes efectos, sin perjuicio de las delegaciones que proceda acordar, podrán transferirse en su conjunto las competencias sobre materias no atribuidas como exclusivas al Estado por el artículo 143.1. También podrán ser transferidas las competencias sobre las materias enunciadas en los números 16º, 17º (primer inciso), 18º, 19º (tercer inciso), 20º (tercer inciso), 22º y 23º, del apartado 1 del mismo artículo 143.

En los dos supuestos contemplados en el párrafo anterior, las transferencias tendrán lugar en los plazos determinados de común acuerdo.

4. Los territorios que conserven el régimen foral lo mantendrán en su integridad, salvo que resulte modificado por el procedimiento que requiera su naturaleza.

Al día siguiente llevé la formula a La Moncloa, donde me esperaban reunidos con el Presidente Suárez, los Ministros Lavilla y Martín Villa y los diputados Pérez-Llorca, Meilán, Cisneros, Alzaga y Arias Salgado. Apenas leí el nuevo texto lo rechazaron de plano subrayando su clara fijación abertzale. Si antes les escandalizaba la noción de «pacto», ahora les horrorizaba la idea de «tracto». No puedo precisar si a la reunión asistió alguien más porque las notas que en ella tomé glosando con cierta acritud la personalidad de cada uno de los asistentes, las olvide sobre la mesa. ¡Un acto fallido es el más elocuente de los discursos!

Sin embargo, a partir del 4 de julio se habían retomado las negociaciones entre el Gobierno y el PNV, al parecer merced a una mediación del PSOE protagonizada por Benegas y a una insistencia del CESID en la necesaria colaboración del nacionalismo democrático para la pacificación de Euskadi. Desde la cúpula del estamento militar el General Miguel Vega con quien yo mantenía una amistosa y fluida relación dejó claro que se apoyaba una solución que reconociera la singularidad vasca por las vías de la tradición histórica española. Si algo estaba claro es que los militares no querían que se les imputara el fracaso de aquellas negociaciones, a su juicio trascendentales para la lucha antiterrorista. Fue una grave deslealtad de los políticos atribuir a una presión castrense las opciones que les imponían sus propios prejuicios afectivos y carencias intelectuales.

Almorcé con Antonio Fontán, que comprendía perfectamente la cuestión, como después demostró desde su magistral Presidencia del Senado, y al día siguiente me entrevisté con Unzueta y Vidarte, para restaurar los puentes con los nacionalistas. Requerí el concurso de Roca, el de Muñoz Peirats cerca de Joaquín Garrigues, y movilicé a Íñigo Cavero, siempre agudo y bien visto aquellos días en La Moncloa. En cuanto a Lavilla, se consideraba a sí mismo fuera de juego, ante el omnipresente protagonismo de Fernando Abril.

El resultado de nuestras acciones fue que el día 12 de julio todo el mundo planteó a Fernando Abril la necesidad de entenderse con el PNV. Parecía evidente que sólo de él pendía la decisión, puesto que cuando aquella noche nos reunimos con Suárez en La Moncloa los tres ponentes de UCD, el Presidente sólo disertó sobre cuestiones geo-estratégicas.

A primera vista, la presión sobre Abril dio resultado, puesto que decidió reanudar las negociaciones, y nos reunimos por la mañana del día 13 en su despacho de Castellana 3, los ponentes, más Óscar Alzaga y Abril, con Arzalluz, Cuerda, Sodupe, Unzueta y Vidarte. Pasamos un largo rato oyendo divagar al vicepresidente y salimos todos con la esperanza de una reunión más positiva. Al parecer, almorzaron juntos en la propia sede presidencial Abril y Pérez-Llorca, Marcos Vizcaya y Arzalluz. «No sé para qué nos han llamado», me dijo Arzalluz aquella tarde. Pero la reunión continuó desde las once de la noche a las seis y media de la mañana siguiente, en el despacho de Blas Camacho en Conde de Xiquena, 4. Además de éste, se sumaron a los antes mencionados Guerra, Peces-Barba y Benegas. Se expusieron posiciones ya conocidas y desde UCD se impidió todo avance, esta vez reiterando la exigencia de mencionar el «marco» de la Constitución (Alzaga) y reintroduciendo el problema navarro (Pérez-Llorca). Los socialistas no contribuyeron a acercar posiciones, al oponerse a la fórmula nacionalista «régimen autonómico», y exigir la mención del «Estatuto de autonomía», que, a ojos de aquéllos, era menos diferenciadora.

Nos fuimos sin acuerdo alguno y me reuní inmediatamente con Fontán, que atribuía la actitud de Abril a una decisión personal, ajena a las instrucciones del propio Adolfo Suárez, con el que quedó en hablar a continuación y relatarle mi versión de lo ocurrido.

No sé si gracias a esa gestión, pero nos volvimos a reunir por la tarde del día 14, esta vez en Castellana 8, con la sola presencia socialista de Peces-Barba. Su purismo doctrinal y la fatiga permitieron el acuerdo, al eliminarse la referencia al polémico «marco de la Constitución», y sustituirla por la «integración en el ordenamiento jurídico».

Con ello no sólo quedaba expedito el camino para consensuar la disposición adicional, sino que al hilo de ello se plantearon por UCD y el PNV una serie de cuestiones constitucionales, prestatutarias y de política general del más alto interés y se perfilaron importantes acuerdos, como hacer frente común ante la propuesta de autodeterminación que Letamendía iba a defender en el Congreso.

Me marché ilusionado a pasar el fin de semana al campo. Cuando volví el lunes 17, la situación había vuelto, de nuevo, al punto de partida porque el Gobierno no endosaba lo acordado cuarenta y ocho horas antes. Así se le hizo saber a socialistas y nacionalistas, en una nueva reunión vespertina en la que Fernando Abril rompió las negociaciones y me desautorizó públicamente como «blando» a la hora de pactar, a la que vez que afirmaba: «Gobernar es ceder». Allí se prefiguró la disparatada actitud de UCD en el Congreso de los Diputados el día 21 de julio, en la que se retractó de sus posiciones negociadoras escritas y firmadas cuarenta y ocho horas antes, según iban siendo aceptadas por el PNV. La enmienda *in voce* pactada y rechazada fue la siguiente: «El Grupo Parlamentario Vasco, Partido Nacionalista Vasco, tiene el honor de formular la presente enmienda *in voce* a la disposición adicional del dictamen sobre el anteproyecto de Constitución.

Se propone la sustitución del texto de dicha disposición por el siguiente:

«La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, donde sea necesaria, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, y a este efecto se derogan las leyes de 25 de octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía así elaborado, norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140, será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados, y, en caso de ser aprobado, será promulgado como ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento».

Sin embargo, de tan ásperas polémicas no dejó de surgir algo que, aún sin ser ideal, se ha mostrado valioso: la actual Disposición Adicional 1ª de la Constitución, de cuya fecundidad sobran pruebas.

La historia juzgará el pasado y el tiempo, dice el Ajax de Sófocles descubierta cuanto estaba oculto.

VI. BIBLIOGRAFÍA

GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi, la transición inacabada. Memorias políticas*, Barcelona: Planeta, 2002, pp. 57-58.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de Estío*, Madrid: Temas de Hoy, 1993.

PNV, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarauz: Itxaropena, 1978.

PUJOL, Jordi, *Estatuto de Autonomía. Pacto de Estado*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1987.

UNZUETA, Mitxel, Recuerdos de la Transición, *Icade, Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 58 (enero-abril 2003), pp. 95-126.

LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN LAS CORTES

1978ko Konstituzioaren Lehenengo Xedapen Gehigarria Gorteetan

The First Additional Provision of 1978's Constitution
in the Spanish Parliament

Gregorio MONREAL ZIA

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 21-05-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 15-09-2015

Tras examinar la reivindicación de los derechos históricos vascos durante la Restauración y la Segunda República, el trabajo se centra en su tratamiento en la Constitución de 1978. La propuesta inicial del PNV de un pacto con la Corona quedó convertida por los partidos del consenso (UCD, PSOE, Alianza Popular, PC y CIU) en una disposición de alcance más limitado. La actualización de tales derechos se verificaría en el Estatuto de Autonomía y aceptando el marco constitucional. El trabajo describe el azaroso proceso negociador del PNV y de la UCD en la Comisión y en el Pleno, tanto del Congreso como del Senado. En esta última cámara el Grupo de Senadores Vascos consiguió incorporar, con apoyo socialista, una enmienda distinta sobre esta materia en el dictamen constitucional, pero la UCD confirmó en el Pleno del Senado la vigencia de la propuesta del consenso, que es la que hoy rige como Disposición Adicional primera de la Constitución.

Palabras clave: Derechos históricos vascos. Disposición Adicional primera de la Constitución. Disposición transitoria cuarta de la Constitución. Disposición abolicionista de las leyes de 1839 y 1876. Partido Nacionalista Vasco.



Lanak, euskal eskubide historikoen aldarrikapena Berrezarkuntzan eta Bigarren Errepublikan aztertu ondoren, 1978ko Konstituzioan duten trataeran zentratzen da. EAJren hasierako proposamena, Koroarekin itun bat egitearena, adostasunaren alderdiek (UCD, PSOE, Alianza Popular, PC eta CIU) noraino laburragoko xedapen bat bihurtu zuten. Eskubide historiko horien gaurkotzea Autonomi Estatutuan burutuko zen, marko konstituzionala ontzat hartuz. Lanak EAJk eta UCDk Batzordean eta Osoko Bilkuran, Kongresuan zein Senatuan, izan zuten prozesu negoziatzaile gatazkatsua deskribatzen du. Azken ganbara honetan, Euskal Senatarien Taldeak, sozialisten babesarekin, irizpen konstituzionalean gaiaren inguruan emendakin ezberdin bat sartzea lortu zuten, baina UCDk Senatuaren Osoko Bilkuran adostasunaren proposamenaren jadanekotasuna baieztatu zuen, egun Konstituzioaren Lehenengo Xedapen Gehigarria dena.

Giltza hitzak: Euskal Eskubide historikoak. Konstituzioaren Lehenengo Xedapen Gehigarria. Konstituzioaren Laugarren Xedapen iragankorra. 1839ko eta 1876ko legeen inguruko Indargabetze-xedapena. Eusko Alderdi Jeltzalea.



After examining the claim of the Basque historical rights during the Restoration and the Second Republic, the work focuses on its treatment in the 1978 Constitution. PNV's initial proposal of a pact with the Crown was converted by consensus parties (UCD, PSOE, Alianza Popular, PC and CIU) in a more limited range provision. The update of these rights would be verified by the Statute of Autonomy by accepting the constitutional framework. The paper describes the hazardous negotiating process between PNV and UCD in the Commission and in Congress' and the Senate's Plenaries. In this last chamber Basque Group Senators incorporated, with Socialist support, a separate amendment on constitutional opinion on this matter, but the UCD confirmed in the Senate the validity of the agreement proposal, which is currently known as first Additional Provision of the Constitution.

Key-words: Basque historical rights. First Additional Provision of Constitution. Fourth Transitional Provision of the Constitution. Provision for the abolition of Laws of 1839 and 1876. *Basque Nationalist Party*.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES. 1. Los derechos históricos, un concepto variable. 2. Pluralidad de significados de la reivindicación de los derechos históricos y la autonomía constitucional: el Mensaje de las Diputaciones de 1917 y la propuesta de los diputados nacionalistas en 1918. 3. La formulación de los derechos históricos en la Sociedad de Estudios Vascos en 1930. 4. La II República abre una nueva vía hacia la autonomía sin renuncia a la reserva de derechos históricos. II. LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LAS CORTES CONSTITUYENTES DE 1978. 1. Políticos nacionalistas en el exilio se ocupan del estudio de los Fueros. 2. Una Transición a la democracia regida por la Reforma. 3. El valor de las declaraciones fueristas de 1976 y 1977. 4. El Compromiso Autonómico del PNV y del PSOE. 5. La Asamblea de Parlamentarios Vascos y la Preautonomía. 6. Factores que empujaron hacia la vía foral en la Preautonomía y en la Constitución. 7. La coordinación de los partidos en Vasconia respecto de la autonomía. 8. El problema del terrorismo de ETA. 9. La interferencia de la cuestión navarra en la negociación de la Preautonomía: la Disposición Transitoria Cuarta, una solución previa al debate constitucional. III. LAS CORTES CONSTITUYENTES. 1. Medios de conocimiento. 2. Los grupos parlamentarios que encuadraron a los diputados vascos. 3. El carácter constituyente de las Cortes: la ponencia y el procedimiento. IV. LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN EL ANTEPROYECTO DE LA PONENCIA CONSTITUCIONAL. 1. La elaboración del Anteproyecto de la ponencia. Improvisación y consenso. 2. Generalización de las autonomías o tratamiento específico a las comunidades nacionales o históricas. Las nacionalidades. 3. Las enmiendas al Anteproyecto de la ponencia. 3.1. Enmiendas del PNV sobre la calidad democrática del Estado y su carácter confederal o federal. 3.2. Sobre la mejora del Estado autonómico. 3.3. Un primer avance sobre algunos derechos históricos en materia de competencias. Los Conciertos Económicos. 3.4. La enmienda sobre la Disposición Adicional de los derechos históricos y su carácter táctico inicial. 3.5. Justificación de la enmienda y recepción por la ponencia. 3.6. Problemas intrínsecos y contextuales que presenta la enmienda. 4. El aislamiento del PNV. 5. El intento de romper el aislamiento. 6. El balance del PNV respecto de la suerte de sus aportaciones al texto de la ponencia. V. LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO. 1. Del aislamiento a la integración en el consenso. 2. El debate general del Anteproyecto en la Comisión constitucional: la primera defensa de la enmienda. 3. El debate por artículos: los partidos del consenso formulan su propia enmienda

adicional sobre los derechos históricos. 4. El PNV reformula la enmienda presentada en la ponencia. 5. El debate de la enmienda del consenso y de la del PNV. 6. Votación de la enmienda y explicaciones de voto. 7. La reacción del órgano de dirección del Partido Nacionalista Vasco y en Navarra. VI. LA ENMIENDA ADICIONAL EN EL PLENO DEL CONGRESO. 1. La Disposición inicial. 2. Los tres intentos de acuerdo. 2.1. El acuerdo de la UCD, PNV y PSOE de los días 13 y 14 de julio. 2.2. UCD da marcha atrás. 2.3. 18 de julio: sale adelante la enmienda al 150.2 y se produce un segundo acuerdo frustrado respecto de la Disposición Adicional. 2.4. El tercer intento de acuerdo de los días 20 y 21 de julio. 3. Naufragio de la enmienda *in voce* del PNV. 4. La votación y las explicaciones de voto. 5. La derogación de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 en la Disposición Derogatoria Segunda. VII. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA EN EL SENADO. 1. El Grupo de Senadores Vascos. 2. Nueva redacción de la enmienda adicional. 3. Inesperado cambio de la situación. El acuerdo con Peces Barba. 4. El debate y la votación favorable a la enmienda en la Comisión Constitucional. 5. La reacción de los partidos y de otras instancias ante la aprobación de la enmienda. Tomas de postura. 6. Contactos de última hora entre los partidos. UCD propone un artículo 150 bis. VIII. LA SESIÓN DEL PLENO DEL SENADO DEL DÍA 5 DE OCTUBRE. 1. Los comunistas apoyan una negociación, y en caso de que no aboque a un resultado, a la enmienda vasca. 2. Último intento de acuerdo entre el PNV y UCD. 3. El confusionismo en el debate de las enmiendas a la Disposición Adicional de UCD, PSOE y Senadores Vascos. La intervención de Abril Martorell. 4. La votación: la vuelta a la Disposición Adicional del consenso. 5. Los derechos históricos de tono mayor y menor. 6. El balance final en la memoria de los ponentes. IX. BIBLIOGRAFÍA.

Lo característico de la participación vasca en las Cortes constituyentes fue la reivindicación de unos derechos históricos para los territorios de Vasconia, que permitirían disponer de un estatus singular, tanto institucional como competencial. La reivindicación se manifestó en distintas enmiendas, y, de modo particular, en la que se terminaría llamando Disposición Adicional primera de la Constitución. Resultó uno de los temas mayores en los debates del Congreso y del Senado. Para Fernando Abril Martorell, vicepresidente del Gobierno de la UCD, la cuestión foral «lleva probablemente la mayor carga afectiva y emocional de todo el conjunto del texto constitucional»¹. Es posible que los historiadores de la Constitución de 1978 estuvieran con-

¹ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, 2ª ed. preparada por Fernando SAINZ MORENO y Mercedes HERRERO DE PADURA, Madrid: Cortes Generales, 1989, 4 vols. Cita en vol. III, p. 3339.

formes con Ignacio María de Lojendio, constitucionalista vasco afincado en Sevilla, en cuanto a que dicha Disposición Adicional primera, que materializó el reconocimiento de los derechos históricos forales, fue el precepto «más tenazmente debatido de la Constitución de 1978»². Estamos ante «la gran cuestión» de la Constitución, según Manuel Clavero, el Ministro Adjunto para las Regiones y padre de las preautonomías³.

Este artículo pretende contribuir a la clarificación de las circunstancias de la elaboración parlamentaria de la llamada enmienda vasca, de sus antecedentes, origen inmediato y del tratamiento que recibió en las Cortes españolas en 1978. Es un examen de historia legal, y, en concreto, sigue el itinerario del texto desde su formulación inicial en enero del citado año hasta la aprobación definitiva de la Disposición Adicional Primera en el Senado el 5 de octubre. Elaborado con una intención descriptiva, en ocasiones se realizan también valoraciones respecto de lo acontecido y de su significado.

El trabajo apenas contiene referencias a las virtualidades que, una vez aprobada, se manifestaron en la Disposición Adicional. Porque, en contra de las previsiones iniciales, resultó ser un precepto de mucho alcance tal como se comprobó al elaborar el Estatuto Vasco y en la posterior recuperación de los Conciertos Económicos. De ahí que generó pronto una literatura jurídica abundante que se ha mantenido durante tres décadas. Es probable que la Disposición continúe siendo en los próximos años objeto de análisis y comentarios ante la perspectiva de una eventual reforma constitucional. Es casi seguro, por ejemplo, que la ampliación del autogobierno vasco necesitaría apoyarse en dicha norma excepcional.

La cuestión de la naturaleza jurídica y de las posibilidades del precepto está, por tanto, fuera del objeto de esta exposición. Hubiera alargado desmesuradamente un trabajo que ya sobrepasa una extensión razonable. Ahora bien, prescindir por razón de oportunidad del desarrollo de la norma una vez creada, es decir, de lo que se entiende por el *Law in Action*, no nos exime de dar noticia de los trabajos dedicados a dilucidar el ser y las aplicaciones de la Disposición Adicional.

La bibliografía directamente relacionada con los derechos históricos y la Disposición Adicional se inició en los primeros años ochenta. En el estudio se implicaron historiadores del Derecho, administrativistas, constitu-

² LOJENDIO, Ignacio María, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española*, Cuadernos Autonómicos, nº 9, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, p. 44.

³ CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *España de la centralización a las autonomías*, Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Barcelona: Planeta, 1983, p.108.

cionalistas e, incluso, algún filósofo del Derecho. Los pioneros acreditaron una vocación que se mantuvo viva durante la década siguiente e incluso en el nuevo milenio. Es el caso singular de Virginia Tamayo⁴, Javier Corcuera⁵, Bartolomé Clavero⁶ y Herrero de Miñón⁷.

En la misma década de los ochenta y en la siguientes algunos conocidos catedráticos de Derecho Administrativo se sintieron atraídos por el tema al constatar la incidencia de los derechos históricos en la configuración de la autonomía vasca, tanto general como provincial. Así, el Ministro y catedrático Manuel Clavero que había puesto en marcha el sistema de las preautonomías⁸, o, a requerimiento de las Administraciones, Tomás Ramón Fernández⁹, Santiago Muñoz Machado¹⁰ y Juan Santamaría Pastor¹¹. El mis-

⁴ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1981; TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *Génesis del Estatuto de Gernika*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración, 1991 y *La Autonomía Vasca contemporánea: foralidad y estatutismo (1975-1979)*, San Sebastián: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

⁵ CORCUERA ATIENZA, Javier, La Constitucionalización de los Derechos históricos: Fueros y Autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional* 11 (Mayo-Agosto 1984), pp. 9-38; Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales, *Revista Española de Derecho Constitucional* 69 (2003), pp. 237-270. El año anterior había publicado una monografía en colaboración, CORCUERA ATIENZA, Javier, GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *La constitucionalización de los derechos históricos*, Madrid: CEPC, 2002.

⁶ CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales, *Revista de Estudios Políticos*, 46-47 (1985), pp. 91-110; *Fueros Vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Madrid: Ariel Derecho, 1985.

⁷ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución), *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-28; La titularidad de los Derechos históricos Vascos. En Gómez-Ferrer Morant, Rafael (coord.), *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Madrid: Civitas, 1989, pp. 591-609; *Idea de los Derechos Históricos*, Madrid: Espasa-Calpe, 1991; En el marco de la Constitución (Disposición Adicional Primera), *La Ley, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 6 (1996), pp. 1635-1637; Estructura y función de los derechos históricos: un problema y siete cuestiones, *Foralismo, Derechos históricos y democracia*, Madrid: Fundación BBV, 1998, pp. 321-336; Autodeterminación y derechos históricos. En *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Crítica, 2001, pp. 211-220; HERRERO DE MIÑÓN, Miguel y LLUCH, Ernest, *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Editorial crítica, 2001.

⁸ CLAVERO, Manuel, *España de la centralización a las autonomías*, Barcelona: Planeta, 1983.

⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

¹⁰ MUÑOZ MACHADO, Santiago, La Disposición Adicional Primera de la Constitución. En Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho público de Navarra. El Amejoramiento de El Fuero*, Madrid: Editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 223-243.

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan, Las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional. En Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho público de Navarra. El Amejoramiento de El Fuero*, Madrid: Editorial Civitas, 1992, pp. 27-52.

mo García de Enterría, maestro de la Escuela a la que pertenecían los tres últimos tratadistas citados, dedicó sus esfuerzos, desde la aparición de la Constitución, a estudiar la diversidad de las formas del Estado autonómico¹². Otros administrativistas se involucraron también en estos estudios. Cabe citar a Carlos Coello¹³.

Era natural que un precepto tan largo en consecuencias como la Disposición Adicional Primera atrajera la atención de los constitucionalistas. El tema pertenece plenamente al dominio de dicha rama del Derecho público. Tras la aprobación de la enmienda vasca en la Comisión Constitucional del Senado, Manuel García Pelayo terció publicando un artículo periodístico de belatorio¹⁴. Desde una postura positiva, de aceptación del valor del precepto, Ignacio María de Lojendio, el ya citado catedrático donostiarra, abrió paso¹⁵ a otros constitucionalistas que se involucraron después, así, Santiago Larrazabal¹⁶, Xabier Ezeizabarrena¹⁷ y Javier Tajadura¹⁸. Y, como decíamos, un filósofo del Derecho Francisco Laporta entró en liza para exponer sus ideas contrarias a la validez de los derechos históricos¹⁹.

En la profusa producción bibliográfica mencionada, que no es exhaustiva, ha habido trabajos realmente notables que han ensanchado la compre-

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid: Civitas, 1985.

¹³ COELLO MARTÍN, Carlos, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución: la quiebra del «modelo vasco»*, Logroño: Universidad de La Rioja, 1997; Aguafuerte sobre la invocación de los derechos históricos como cuestión política o meramente administrativa, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 34 (2009), pp. 127-226.

¹⁴ GARCÍA PELAYO, Manuel, El proyecto constitucional y los derechos históricos. En *Obras completas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 3171-3177.

¹⁵ Obra citada en nota número 2.

¹⁶ LARRAZABAL BASÁÑEZ, Santiago, *Contribución a una Teoría de los derechos históricos vascos*, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997; Derecho público de los Territorios Forales. En *De los orígenes a la abolición foral*, Oñati: Instituto Vasco de Administración pública, 2005; ¿Tiene futuro la Disposición Adicional Primera de la Constitución? En Zallo, Ramón (coord.), *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia-San Sebastián, 2008, pp. 219-233.

¹⁷ EZEIZABARRENA, Xabier, *Los derechos históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho comunitario*, Bilbao: Eusko Ikaskuntza, 2003; EZEIZABARRENA, Xabier, Basque historical Rights within European Union. A Path to co-sovereignty, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, Cuadernos 3 (2008), pp. 29-103.

¹⁸ TAJADURA TEJADA, Javier, Constitución y derechos históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica, *Revista UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 22 (2008), pp. 137-192.

¹⁹ LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco, Los derechos históricos en la Constitución: algunos problemas. En Laporta, Francisco y Saiz Arnaiz, Alejandro, *Los derechos históricos en la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2006, pp. 9-83.

sión de la institución. Por su creatividad cabe mencionar a Miguel Herrero de Miñón, heraldo del constitucionalismo útil. El jurista madrileño tiene la convicción de que la Disposición Adicional puede y debe continuar siendo la herramienta jurídica que ayude a procurar una inserción más satisfactoria en el Estado de Vasconia y de Cataluña.

El autor de este trabajo participó como senador en las Cortes constituyentes de 1977-1978. Sin pretenderlo, ha podido quedar en el texto redactado alguna huella de la implicación personal, singularmente al describir el paso de la Adicional primera por el Senado. Deberé referirme en tercera persona en alguno de los acontecimientos narrados en condición de testigo o de modestísimo actor. En todo caso, se ha querido evitar que la vivencia del proceso constituyente afectara a la objetividad del relato de los hechos o en la formulación de valoraciones.

I. ANTECEDENTES

1. Los derechos históricos, un concepto variable

La historicidad es una dimensión esencial de la cultura, así como del Derecho, como parte de ella, aunque es sabido que es susceptible de una gradación dentro de los diversos sectores del ordenamiento jurídico. Porque el carácter histórico del Derecho no tiene la misma relevancia en las distintas épocas, países, e, incluso, como apuntamos, en las ramas del mismo. Desde el punto de vista de la historicidad, el novedoso ordenamiento jurídico de la antigua Unión Soviética, a partir de 1918, hizo tabla rasa del Derecho público y privado de la época zarista precedente. De ahí que difiere en cuanto a la historicidad del ordenamiento del Reino Unido, el *Common Law*, con fuentes vigentes hoy en día que remontan al siglo XIII. Entre un extremo y otro, y en una gama variada de situaciones, están los distintos Estados del Occidente europeo sujetos a ritmos variados de evolución aunque condicionados todos por la influencia fundamental del Derecho común en el campo privado, y por los dogmas de la Revolución francesa como inspiradores del Derecho público.

En España la expresión o el concepto de derechos históricos en el ordenamiento constitucional ha tomado una significación especial, singular²⁰, y guarda cierto parentesco con las realidades políticas y jurídicas que

²⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Concepto y función de los derechos históricos*, pp. 7-28.

se dieron en el Imperio austro-húngaro en el siglo XIX y en las primeras décadas del XX²¹.

Entre nosotros el concepto de derechos históricos entronca con el proceso peculiar de formación del Estado. Compuesto hasta el siglo XVIII por una Monarquía integrada por distintas entidades políticas –Coronas, reinos y otras instancias autónomas–, a partir de comienzos de dicha centuria, y desde parámetros absolutistas, evoluciona rápidamente hacia un Estado unitario y uniformista en lo que queda de Antiguo Régimen. Los planteamientos liberales de los siglos XIX y de parte del siglo XX no fueron óbice para que la cultura política española mantuviera el ideal unitarista de la etapa anterior.

Pese a la decidida marcha hacia el Estado unitario, quedaron en el camino instituciones territoriales que procedían del período precedente, y que pervivieron durante 150 años después del gran hito unificador de los Decretos de Nueva Planta de Felipe V. Nos referimos a la excepción institucional del Reino de Navarra y de las Provincias Vascongadas. Una excepción que toleró la Monarquía, a pesar de que en algunos momentos del siglo XVIII presionó fuertemente para suprimir la libertad de comercio, las Aduanas y la exención militar. Los regímenes forales fueron objeto del embate unificador de Godoy, y, probablemente, hubieran desaparecido de aplicarse por un tiempo más largo el diseño institucional unitario de la Constitución de Cádiz.

Tras la conclusión pactada de la I Guerra carlista en la villa de Bergara, se produjo la primera constitucionalización del régimen foral en la ley de Cortes de 1839, si bien con la espada de Damocles de supeditarla a la «unidad constitucional»²². Navarra aplicó a su modo la reforma que preveía aquella norma mediante la llamada ley paccionada de 1841. Pasó de ser un reino, o, más bien, una formación política *sui generis*, a un territorio dotado de un régimen económico administrativo singular dentro del Estado unitario español. Los liberales que gobernaban las Provincias Vascongadas, consideraron excesivas, innecesarias, las concesiones que hicieron al Gobierno los negociadores navarros, y se resistieron durante 35 años a tratar la reforma

²¹ La posición institucional de las partes componentes del Imperio Austro-húngaro ha llamado la atención en España en los últimos años. *Vid.* SOSA WAGNER, Francisco y SOSA MAYOR, Igor, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid: Editorial Trotta, 2006. ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81 (2007), pp. 349-381.

²² *Vid.* MONREAL ZIA, Gregorio, La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia*, 9 (2012), pp. 235-325.

de los Fueros²³. El resultado calamitoso de la aventura insurreccional de la II Guerra Carlista, permitió al Presidente del Consejo Cánovas del Castillo aprobar en las Cortes la ley abolutoria de 1876²⁴, y con base en ella acordar un régimen especial económico-administrativo para Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, cuyo elemento esencial fue lo que se llamó el Concierto Económico²⁵. Se extendió a las otras dos provincias lo convenido en el acuerdo entre el Presidente del Gobierno con una Diputación de Bizkaia designada por él. También las Diputaciones provinciales de los otros dos territorios Gipuzkoa y Álava habían sido nombradas a dedo. Con el transcurso del tiempo el régimen concertista de 1877 ganó una legitimidad, como había ocurrido en Navarra respecto de la Ley Paccionada de 1841²⁶.

2. Pluralidad de significados de la reivindicación de los derechos históricos y autonomía constitucional: el Mensaje de las Diputaciones de 1917 y la propuesta de los diputados nacionalistas en 1918

A comienzos del siglo XX, tras la sustitución del régimen foral clásico por los mencionados regímenes económico-administrativos, volvió a emerger en Vasconia la política de la reivindicación foral. Estamos ante un con-

²³ Sobre la actitud de los liberales respecto del régimen foral, RUBIO POBES, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado español*, 1808-1868, Madrid: Siglo XXI, 1996. RUBIO POBES, Coro y DE PABLO, Santiago, *Los liberales: fuerismo y liberalismo en el País Vasco*, Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 2002. LLUCH, Ernest, *El liberalismo fuerista en el siglo XIX: Corona de Aragón y País Vasco*. En *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Crítica, 2001, pp. 51-62. EGIGUREN IMAZ, Jesús, *El arreglo vasco. Fueros, Constitución y política en los siglos XIX y XX*, San Sebastián: Hiria, 2008. IRIGORAS ALBERDI, Aitziber, *Derechos históricos vascos y constitucionalismo español: foralidad y sistema jurídico liberal en el siglo XIX*, Oñati; Instituto Vasco de Administración Pública, 2008. Vid. también los trabajos de Monreal citados en las notas antecedente y siguiente.

²⁴ Vid. MONREAL ZIA, Gregorio, La Ley abolutoria de los Fueros, de 21 de julio de 1876 (antecedentes y paso por el Congreso), *Iura Vasconiae*, 10 (2013), pp. 39-192.

²⁵ RD de 28 de febrero de 1878. Estableció la institución que dicha norma, de forma incidental y casual, denominaría *Concierto Económico*. El texto en ESTECHA y MARTINEZ, José María de, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*. Bilbao, 1918 (Apéndice, I y II. Bilbao, 1926 y 1935), pp. 221-228

²⁶ Sobre la autonomía fiscal, ALONSO OLEA, Eduardo José, *El Concierto Económico (1837-1937): orígenes y formación de un derecho histórico*, Leioa: Universidad del País Vasco, 1994. ZABALA Y ALLENDE, José María, *El Concierto Económicos: ¿qué ha sido, qué es, qué debe ser?*, Bilbao: Instituto de Derecho histórico de Euskal Herria (UPV/EHU), 1998. OLEA ALONSO, Eduardo José, BELDARRÁIN GARÍN, Manuel, ESCRIBANO RIEGO, Manuela, UGALDE ZARATIEGUI, Pedro, *La autonomía fiscal en Euskal Herria*, Bilbao: Fundación Manu Robles-Arangiz Institutua, 1996. Respecto de la autonomía administrativa, la obra clásica continúa siendo ALZOLA Y MINONDO, Pablo

cepto ambiguo y polivalente, pues no significa lo mismo en boca de unos y de otros actores o según las coyunturas políticas que se suceden a comienzos de centuria en el país y en el Estado.

Muchos entendían como derechos históricos el mantenimiento del presente *statu quo*, es decir, del régimen económico administrativo vigente, establecido en 1841 en Navarra y en 1877 en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia. Pero para otros los derechos históricos significaban algo distinto, equivalían a la reivindicación foral plena, al retorno a la situación institucional anterior a 1834, la fecha en que se publicó el Estatuto real que suscitó la primera gran crisis de la foralidad. En términos prácticos, la reivindicación foral plena suponía para este grupo la recuperación en las tres últimas provincias del régimen foral clásico, y, en Navarra, la instauración de las Cortes, la Diputación del Reino y de las demás instituciones regnícolas. Hagamos notar que, en el caso navarro, hay incluso una variante añadida porque están los que propugnan la vuelta anterior a 1512, a la etapa de independencia previa a la conquista del reino. Y en tercer lugar, y en conexión con el planteamiento de la reivindicación foral plena, se reclama un último concepto de derechos históricos, sin duda el más relevante, aunque hay reservas políticas para formularlo con claridad. Procedente de la doctrina foral clásica, concibe al derecho histórico como la devolución a los territorios del País Vasco-Navarro de un poder constituyente al modo foral, es decir, un poder que, tras ejercitarlo, debería abocar a una negociación bilateral con el Estado para establecer una articulación vasca singular en él²⁷.

La diversidad de significados del concepto de derechos históricos que acabamos de apuntar, dificultó que, durante la Restauración, las distintas fuerzas políticas vascas —carlistas y dinásticos, republicanos, socialistas y nacionalistas, todos ellos compitiendo electoralmente—, llegaran a acordar un programa común de reivindicación foral. Por otra parte, para los Gobiernos de Madrid, ya era bastante concesión aceptar el *statu quo* posforal, es decir, el respeto al régimen especial de Convenio y de Concierto Económicos acordado en 1841 y 1877.

de, *Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao, 1910, pp. 215-216 y 218 y ss. Vid. también OLÁBARRI GORTÁZAR, Ignacio y ARANA PÉREZ, Ignacio, Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración. En *Euskal Eskubide Historikoei Biltzarra*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 1988.

²⁷ MONREAL ZIA, Gregorio, De los Fueros y la autonomía postforal a la cláusula de reserva de los derechos históricos. En *Foralismo, Derechos históricos y democracia*, Madrid: Fundación BBV, 1998, pp. 191-209.

En la segunda década del siglo XX se produjeron dos significativos intentos de mejora del autogobierno apoyándose en la reclamación de los derechos históricos. Ambas iniciativas partían del carácter provincial de tales derechos. Pero se aprecia en ellas la apertura a una nueva vía de regionalización, es decir, a una especie de articulación político-administrativa de las tres provincias, incluso con extensión a Navarra²⁸. Ciertamente no se trataba de una novedad estricta, porque desde el siglo XVIII los Diputados Generales de las tres provincias procuraron realizar el ideal ya antiguo del *Irurak-bat*, que remozó la Real Sociedad Bascongada del País en reuniones o conferencias periódicas para tratar de los problemas comunes y adoptar directivas de comportamiento. La quiebra de la foralidad en 1876 supuso un golpe al proceso de convergencia política, aunque estimuló grandemente la confluencia cultural.

El primero de los intentos citados tuvo como protagonistas a los presidentes de las tres Diputaciones forales. Como antaño, recuperaron el consenso y la acción conjunta para enviar el 20 de agosto de 1917 un importante Mensaje al Gobierno. Como cabía esperar, en dicho Mensaje mantenían la aspiración tradicional a la plena reintegración foral para cada una de las provincias, invocando para ello la cláusula de reserva de los derechos históricos. Nos referimos a una especie de cláusula de estilo que se recogerá en futuros documentos reivindicativos con la pretensión de que no decayera el derecho: *sin hacer dejación ni por un momento de los derechos históricos que se han invocado en todos los tiempos por las Corporaciones que hablaron en nombre de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava*. Ahora bien, al reiterar una vez más en el terreno de los principios la devolución de los derechos históricos plenos, de naturaleza provincial, posiblemente irrecuperables, introdujeron la novedad política de reclamar una autonomía conjunta que responde a la maduración de una conciencia colectiva como pueblo, desarrollado con fuerza a partir de 1877. Hay que destacar que la conciencia de grupo cultural y de la diferencia foral venía de lejos y a partir de 1894, la cultivó el incipiente nacionalismo, aunque no solo él. De ahí que los presidentes de las Diputaciones, de diversa adscripción de partido, solicitaron, de manera subsidiaria, una amplia autonomía para un ente político supraprovincial de nueva creación, ya ensayado, como hemos visto, en las Conferencias de

²⁸ Las actas de las reuniones o Conferencias de las Diputaciones han sido publicadas por Joseba AGIRREAZKUENAGA, acompañadas de un estudio introductorio. *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1995.

Diputaciones. El Mensaje al Gobierno denota que, tras la paralización y desorientación de 1876, vuelve a latir el pulso autonómico en el cuerpo de la sociedad vasca. Los peticionarios dejan en manos del Estado las relaciones exteriores, la defensa, deuda pública, aduanas, moneda, pesas y medidas, correos y telégrafos. Los demás poderes corresponderían a la región vascongada. Con ese objeto las Diputaciones solicitaban del Gobierno la preparación de una ley de Cortes que plasmara el arreglo foral que preveía la ley de Cánovas de 1876, abolicionista de Fueros, y que no se había llevado a cabo²⁹. El Gobierno debió depositar el documento del Mensaje en algún legajo de los Archivos de Presidencia.

Al año siguiente la campaña autonomista que se produjo en Cataluña para elaborar y hacer aprobar un Estatuto de Autonomía tuvo un eco en Vasconia en una iniciativa reivindicatoria mediante una proposición de ley de recuperación foral. Era esta de alcance distinto, más restringido, por proceder del grupo parlamentario de un partido y no de un espectro político amplio. El 3 de noviembre de 1918 los diputados nacionalistas vascos registraron la proposición en el Congreso. No prosperó pero conviene reseñarla y tenerla en cuenta ya que los tres primeros preceptos de la proposición constituyen un antecedente de la enmienda al proyecto de Constitución que presentó el Grupo Vasco en el Congreso sesenta años más tarde, en febrero de 1977. La proposición de ley de los diputados nacionalistas de 1918 pretendía derogar la ley de 1839 y las disposiciones complementarias con la finalidad de restablecer el régimen foral. Lo referente a la creación de un ente interregional se insinúa meramente y se hace depender de la voluntad de las tres provincias³⁰.

²⁹ El texto en *Fueros y Autonomía. Proceso del Estatuto Vasco*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1934, pp. 24-26.

³⁰ Decía la proposición: «**Al Congreso:** Los diputados que suscriben, inspirándose en los deseos reiterados y solemnemente manifestados por el pueblo vasco de ser reintegrados en sus peculiares instituciones y considerando inaplazable el cumplimiento de este mandato y la necesidad de dar satisfacción a tales anhelos, tienen el honor de someter a la aprobación del Congreso la siguiente proposición de ley:

Art. 1º. Quedan derogadas, desde la promulgación de la presente ley, la de 25 de Octubre de 1839 y cuantas disposiciones se dictaron para ejecutarla o para su completo desarrollo.

Art. 2º. Las actuales Diputaciones provinciales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y la Diputación foral de Navarra, determinarán el régimen de transición con arreglo al cual habrán de constituirse los organismos que en ellas hayan de actuar por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 3º. Se autoriza al Gobierno para que en su día pueda tratar y convenir con las legítimas representaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y Navarra las bases en que han de descansar la mutua y cordial convivencia de aquellos territorios con el Estado español». Madrid, Palacio del Congreso, 3 de noviembre de 1918. *Diario de las Sesiones de las Cortes*, núm. 89, 5 de noviembre de 1918, Apéndice quinto.

La proposición tenía que ver con el movimiento autonomista suscitado en estos años en el país, y que también se manifestó en Navarra, donde tomó la forma de reivindicación foral plena exclusivamente. La Diputación navarra consiguió controlar y encauzar un movimiento municipalista protagonizado por los ediles de Pamplona que urgieron a la Corporación provincial a reclamar la plena autonomía foral mediante la derogación en las Cortes de la Ley de 1839 y de todas las leyes atentatorias de los Fueros³¹. La Diputación, aconsejada por Víctor Pradera, convocó una Asamblea de Ayuntamientos a la que propuso que la reintegración foral a solicitar partiera del «régimen jurídico actual», es decir, de las Leyes de 1839 y 1841.

Mientras que la foralidad era una realidad y un sentimiento incuestionables, siempre presente, la aspiración a un proyecto político de autonomía conjunta se abría paso con lentitud en la sociedad, nutriéndose del humus de una cultura compartida. Porque en el pasado habían existido, si bien a título individual aunque más o menos conocidos por las élites, proyectos de independencia conjunta, como el del guipuzcoano Larramendi hacia 1762, el del labortano Garat a comienzos del siglo XIX o del suletino Augustin Chaho a mediados del XIX. O, lo que tiene un valor distinto por situarse en otro plano más práctico y realista, la propuesta concreta y oficial de regionalización que planteó a las otras tres provincias en 1865 la Diputación Foral de Navarra. La corporación se hizo eco del lema alavés de *Laurak-Bat* —«las cuatro en una»—, convertido por la Asociación Euskara de Navarra en los años ochenta en *Zazpiak-Bat* —«las siete en una»—, superando el límite de la frontera entre los dos Estados. También en esta segunda mitad del siglo la acción de los intelectuales favoreció la homogeneización cultural y jurídica de los territorios, con la aparición de Revistas culturales como la *Revista Euskara* de Navarra, *Euskal Erria* de San Sebastián- y, sobre todo, el impulso decisivo de la Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, que planteó su acción sobre todo el ámbito Vasconia y dedicó uno de sus Congresos, el de 1920, a la autonomía conjunta de las cuatro provincias.

En la segunda década del siglo XX, coexisten por tanto dos planteamientos simultáneos sobre el autogobierno, el foral provincial y la autonomía conjunta de las tres o de las cuatro provincias derivada de la Constitución del Estado. Una década más tarde, cuando surgen oportunidades de avanzar en la autonomía el encuentro entre los dos órdenes de autogobierno no va a ser

³¹ Respecto del proceso autonomista en Navarra en estos años, JIMENO JURÍO, José María, *Navarra y Vascongadas (1917-1919), Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona: Pamiela; Udalbide; Euskara Kultur Elkargoa, 2008.

pacífico. Porque, como vamos a ver, las fuerzas no nacionalistas de la derecha opusieron la reivindicación del régimen foral provincial a la autonomía conjunta, que gana fuerza y prestigio siguiendo el ejemplo catalán. El nacionalismo admiraba los logros conseguidos por la *Mancomunitat* que actuaba sobre el conjunto del Principado de Cataluña.

3. La formulación de los derechos históricos en la Sociedad de Estudios Vascos en 1930

En cualquier caso, los políticos vascos de los años treinta, partidarios o no de la autonomía conjunta, estaban imbuidos de cultura foral. Habían escuchado de viva voz el relato de los debates de 1876 en el Parlamento español sobre la abolición de los Fueros y sobre la dolorosa aplicación en Vasconia de la ley de Cánovas de dicho año y del siguiente.

En 1930 se produjo una iniciativa importante de clarificación o de distinción conceptual entre el plano foral y el de la autonomía conjunta más o menos constitucional³². Corrió a cargo de una Comisión de la Sociedad de Estudios Vascos que había surgido en Bergara doce años antes. Suscribieron el Informe Julián Elorza, Manuel Chalbaud, José de Orueta y Francisco de Basterrechea. Los firmantes pusieron de relieve la diferencia entre la tradicional reivindicación de autogobierno a título foral, con su limitación al ámbito provincial, y la nueva demanda de autonomía de ámbito regional con fundamento nacionalitario que podría permitir una Constitución estatal respetuosa de ciertas realidades culturales y políticas territoriales. Se vivía un momento de transición de la Monarquía a la Segunda República, de la que cabía esperar una nueva Constitución del Estado que reconociera el hecho regional. En la elaboración de su Informe, la Comisión utilizó las respuestas recibidas de una consulta llevada a cabo entre 200 personalidades de la política, de la economía y de la cultura de las cuatro provincias, personalidades que estaban adscritas a las más diversas afiliaciones políticas.

En su Informe la Comisión partió de la premisa del hecho nacionalitario, es decir, la «unidad étnica y espiritual» del pueblo vasco. Pero en este momento histórico se impone distinguir la **autonomía constitucional**, que deriva del ordenamiento estatal y no es por tanto originaria como el autogo-

³² La obra más relevante para el tratamiento de este período es la de ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1917-1931)*, Cuadernos de Sección. Historia-Geografía, 14, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990. Permite entender el modo de conformación de Vasconia en estos años como una nacionalidad política.

bierno foral. Tal autonomía constituye «una reparación parcial del despojo de las libertades y derechos» forales que se produjo en el siglo XIX. Sería la plasmación del arreglo foral previsto en la Ley de 25 de octubre de 1839 que nunca se llevó a cabo, al menos de manera satisfactoria. De ella dimanaba un derecho de negociación que se reconoce a las cuatro provincias, que en el caso de Navarra «supondría una revisión de la ley de 16 de agosto de 1841». Cabría el entendimiento porque la voluntad vasca podría aceptar la «imposición de la conciliación de una Constitución general». Ahora bien, tomar en consideración la Constitución del Estado no supone el olvido del valor y la legitimidad de otro tipo ideal de autogobierno que resultaría de la **reintegración foral plena**, la que devolvería «a Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya su libertad histórica y la soberanía atemperada por la práctica foral». Ya hemos visto que este plano reivindicativo superior, al que se reconoce gran relieve ideológico, estaba ya presente en el Manifiesto de las Diputaciones y se continuará manteniendo en el futuro a título de **cláusula de reserva de los derechos históricos**³³.

El valor del Informe reside en la cuidada articulación por parte de la Comisión de los dos planos o formas de autonomía que acabamos de definir. Lo cierto es que la reivindicación foral de las provincias, basada en un análogo «fundamento biológico-histórico-jurídico» había contribuido a avivar una conciencia nacional. En ese sentido la Ley de 1839 acrecentó la comunidad de intereses entre los territorios vascos, pese a la bifurcación que trajo la ley navarra de 1841. De ahí la importancia que se atribuyó a dicha ley en el Informe, por ser la de 1839 una norma que fundamentaría una autonomía equivalente al arreglo foral. La propuesta de autogobierno que contenía el Informe respetaba en lo posible el espíritu de la foralidad tradicional. El avance consistía en la propuesta de la Comisión de atribuir los poderes devueltos por el Estado a órganos territoriales comunes. Porque debe existir una Federación Vasca «como medio de salvar la antítesis entre pluralidad histórica con la unidad étnica y espiritual, perfeccionando la evolución social y, bien entendido, dentro del mayor respeto a las individualidades regionales vascas»³⁴.

Adviértase que sesenta años más tarde, en el proceso constituyente de 1977-1978, los parlamentarios nacionalistas pasaron por alto la impor-

³³ MONREAL ZIA, Gregorio, De los Fueros y la autonomía posforal a la cláusula de reserva de los derechos históricos. En *Foralismo, Derechos históricos y democracia*, Madrid: Fundación BBV, 1998, pp. 191-209.

³⁴ Documento en ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *La construcción de una nacionalidad vasca*, pp. 256-260.

tancia de la ley de 1839 en lo que tiene de elemento de cohesión jurídica de las cuatro provincias. Al afrontar los dilemas que planteaba el proyecto de Constitución de 1978, y posiblemente por un conocimiento deficiente de los antecedentes, solicitaron la abolición de las leyes de 1839 y 1876. Quedaron anclados en la doctrina anterior al Informe que estamos comentando. De manera un tanto rocambolesca consiguieron a última hora su objetivo pero al precio de romper uno de los vínculos jurídicos que ligaban las tres provincias a Navarra. Obviamente, y como veremos más adelante, los parlamentarios navarros de UCD dejaron hacer, siempre que se mantuviera la vigencia de dichas leyes para este territorio. Había pasado de ser un elemento de unión a un título de diferenciación de estatus entre las cuatro provincias.

Durante la Transición, el escritor bilbaíno José Miguel de Azaola fue probablemente quien mejor captó la tesis que está implícita en el Informe de la SEV, es decir, que la foralidad residual consiste en un derecho a negociar el propio régimen político dentro de una coordenadas constitucionales generales³⁵.

4. La II República abre una nueva vía hacia la autonomía sin renuncia a la reserva de derechos históricos

Cuando sobrevino la crisis de la Dictadura de Primo de Rivera, y se percibía que un nuevo régimen podía ofrecer la oportunidad de autonomía regional, los cuatro territorios actuaron con alguna coordinación, al menos el primer año del nuevo régimen republicano³⁶. Las Gestoras de las Diputa-

³⁵ AZAOLA, José Miguel, «Pero ¿qué son los Fueros?», *El País*, 29 de septiembre de 1978. Heme-roteca: http://elpais.com/diario/1978/09/29/opinion/275868008_850215.html. Merece la pena reproducir la cita *in extenso*: «Lo que en Navarra, en Álava, en Guipúzcoa y en Vizcaya puede –y, a mi juicio, debe– ser mantenido y reivindicado es simplemente el derecho al que nunca renunciaron esas entidades históricas de ponerse de acuerdo con quienes hoy desempeñan la función soberana que antaño desempeñó la Corona (o sea con los representantes de los demás pueblos españoles reunidos en las Cortes con los representantes de las entidades forales vascas, o bien con los órganos del poder central democráticamente designados por el conjunto de los ciudadanos españoles, vascos incluidos) sobre la forma en que la nueva Constitución y los Estatutos u otras normas legales que en ellas se basan, han de regular las relaciones entre la autoridad central, órgano de conjunto del Estado, y las autoridades locales. Siendo el conjunto del Estado el heredero de las antiguas prerrogativas de la Corona, las entidades forales están sometidas a él en cuanto tales, lo mismo que lo estuvieron a ésta, pero no incondicionalmente, sino que el acuerdo entre ambas partes, es necesario para alterar en cualquier medida las reglas que gobiernan las relaciones entre una y otra, sin que ninguna de las dos pueda actuar en esto unilateralmente. Tal es lo que ocurre en Navarra y tal es la esencia de la condición foral».

³⁶ Sobre el dilema entre Derecho histórico y posibilismo estatutario, ORUETA, José de, *Fueros y Autonomía. Proceso del Estatuto Vasco*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1934. Sobre el Estatuto vasco, CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Estatuto vasco: el Estado regional y el proceso estatutario*

ciones, autoridades vascas provisionales nacidas del rupturismo republicano se atuvieron fundamentalmente a la doctrina político-institucional que había elaborado la Comisión de la Sociedad de Estudios Vascos.

Tras las elecciones municipales de abril de 1931, fracasó en Vasconia la confusa propuesta de una República propia y de un gobierno provisional vasco, en beneficio de los partidos del Bloque republicano-socialista que, como se ha visto, se hicieron cargo de la gestión de las Diputaciones. A la hora de definir un proyecto autonómico, las miradas volvieron de nuevo a la Sociedad de Estudios Vascos, en su condición de instancia suprapartidista. Recibió el encargo de elaborar un «Estatuto vasco» para las cuatro provincias. Fiel a la recomendación de la mencionada Comisión, redactó un texto que contenía amplias competencias, con un planteamiento confederativo en cuanto a los órganos de gobierno, y con un tratamiento hábil del Derecho histórico en lo que concierne a los Concierptos y al Convenio Económico³⁷.

Con el título de «Estatuto General del Estado Vasco» y ligeras adaptaciones, el proyecto de la Comisión redactora fue presentado y aprobado en la Magna Asamblea de Municipios vascos celebrada en Estella el 14 de junio de 1931. Desde el punto de vista del interés que ahora perseguimos, el de la presencia o no de la referencia a los derechos históricos, la Exposición que acompaña a este texto mantiene en toda su pureza la doctrina foral precedente. Manifiesta que los territorios vascos nunca consintieron el régimen de derecho que quisieron crear las leyes de 1841 y 1876:

«en el transcurso del siglo XIX y durante todo el que va del presente, la protesta contra la extensión de la unidad constitucional de la Monarquía española fue general y reiteradamente expresada por sus organismos forales y públicos, por las organizaciones políticas y por la opinión general del país. De aquí que, como siempre, exista un movimiento en el pueblo vasco que reclama la derogación de aquellas leyes, volviendo al estado jurídico anterior a ellas, que es lo que nuestro país se conoce con el nombre de Reintegración foral. Manteniendo viva esta reivindicación de los derechos históricos y armonizándola con la voluntad de no crear, en los momentos en que se está preparando su Constitución, dificultades a la República española, el pueblo vasco ha querido que se consagre en la misma Ley constitucional de la misma República la personalidad del País

vasco, San Sebastián: L. Haranburu, 1976. DE PABLO, Santiago, Constitución republicana y Estatuto vasco, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 3 (2005), pp. 101-115. DE LA GRANJA, José Luis, *Breve historia de Euskadi: de los Fueros a la Autonomía*, Barcelona: Debate, 2011.

³⁷ El Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos, en el *Libro Blanco del Gobierno Vasco, La gestión del Gobierno de Euzkadi desde 1936 a 1956*, París: Euzkadiko Jaurlaritzta, 1956, pp. 7-15.

Vasco estructurando la unidad vasca sobre la base del respeto a las autonomías particulares para asegurar la prosperidad del País Vasco, la libertad y el bienestar material y espiritual de sus habitantes»³⁸.

Se le añade una declaración de reserva de los derechos históricos que no figuraba en el Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos:

«Los municipios vascos declaran solemnemente que la aprobación de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena, concretada en su anhelo de la derogación total y plena de las leyes de 25 de octubre de 1839, de 16 de agosto de 1841 y todas cuantas, bien con anterioridad o posterioridad a estas fechas, hayan conculcando de alguna manera los derechos sagrados de este país»³⁹.

Para los redactores de la Exposición las recientes elecciones a las Cortes constituyentes suponían la sanción del texto⁴⁰. La Cámara había confirmado por ley la validez de los Concierdos Económicos⁴¹.

El Gobierno de Madrid hizo caso omiso del Estatuto recibido, y exigió seguir la vía de acceso a la autonomía que señaló la nueva Constitución republicana. El nuevo proyecto de «Estatuto del País Vasco» debía tener en cuenta las exigencias de forma y de fondo sobre esta materia consignadas en la Carta Magna de la recién instaurada República. El texto fue elaborado bajo la responsabilidad de las Gestoras provinciales republicano-socialistas, y fue suscrito el 21 de marzo de 1932. El ámbito territorial comprendía las cuatro provincias, una entidad que denomina País Vasco-Navarro. Mantuvo en lo posible el contenido del Estatuto de Estella, pero por alguna razón, que puede que tengan que ver con el posibilismo, prescindieron de la Exposición que acompañaba a este. Decayó por tanto el exordio sobre la primacía del Derecho histórico. Una vez separada Navarra en el mes de junio de dicho año del proceso estatutario, hubo que adaptar el texto precedente al nuevo ámbito territorial de la región autónoma, reducido a tres provincias. Pero hay

³⁸ El texto del Estatuto aprobado en Estella el 14 de junio de 1931 en TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales*, pp. 27-35. De la relación de este texto con la foralidad, CASTELLS ARTECHE, José Manuel, El componente foral de la inicial pretensión estatutaria vasca de la II República, el proyecto de la Sociedad de Estudios Vascos, *Cuadernos de Sección, Derecho*, 4 (1989), pp. 221-230.

³⁹ Sobre este aspecto vid. también ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *La construcción de una nacionalidad vasca*, p. 468.

⁴⁰ La exposición, la declaración preliminar, el texto de este Estatuto y la cláusula de reserva, que expresa de manera genuina la voluntad constituyente de las fuerzas políticas que lo apoyan, sin las limitaciones que después impondría la publicación de la Constitución, en GARCÍA VENERO, Maximiano, *Historia del Nacionalismo Vasco*, Madrid: Editora Nacional, 1945, pp. 639-658.

⁴¹ Boletín de la República, 9 de septiembre de 1931.

que señalar que el Estatuto de las Gestoras recuperó la declaración sobre los derechos históricos, aunque la incluyó en el articulado. Decía al respecto el segundo párrafo del art. 1º del texto de las Gestoras provinciales: «el régimen que así establece [en el núcleo político administrativo autónomo] no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización, cuando las circunstancias lo deparen, estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo»⁴². La relevancia de la declaración, ahora normativa, respecto de las otras dos anteriores se halla en que aquellas quedaron en meras tentativas, mientras que este último proyecto fue aprobado en la asamblea de municipios de las tres provincias celebrada en Vitoria el día 6 de agosto de 1933 y plebiscitado el 5 de noviembre de dicho año.

Tampoco llegó a buen puerto este proyecto plebiscitado en Álava, Guipuzkoa y Bizkaia que la derecha estatal bloqueó en las Cortes, en connivencia con la vasca, durante el bienio negro. En la primavera de 1936, con la legislatura del Frente Popular, llegó a la Comisión Constitucional de las Cortes donde sufrió un cambio radical al querer ajustarlo al contenido del texto estatutario vigente en Cataluña, acomodación que facilitaría su aceptación por el pleno del Parlamento. En la adaptación desapareció cualquier referencia directa a los derechos históricos. Así y todo, los artículos 12-3º y 13 reconocieron la vigencia del Concierto Económico, el derecho histórico de mayor interés: según los preceptos referidos «el País Vasco podrá adoptar el sistema tributario que juzgue justo y conveniente» y, en cuanto a la contribución a las cargas generales del Estado, se haría efectiva siguiendo la ley de 9 de septiembre de 1931 de las Cortes constituyentes que reconoció la institución hacendística vasca⁴³. La ley sobre el Estatuto Vasco fue aprobada por las Cortes españolas el 6 de octubre de 1931⁴⁴, cuando la mayor parte de Vasconia estaba ya ocupada por el ejército sublevado.

En conclusión, los Estatutos de la II República, con una sola excepción, posiblemente táctica, mantuvieron la reivindicación de la foralidad plena. Es cierto que la reclamación se mantuvo discretamente en el plano de los principios, como reparación de una injusticia histórica y como expresión de una voluntad de autogobierno más amplio que el que el Estado aceptaba.

⁴² *Diario de Sesiones de Cortes de la República española*, nº 13, Apéndice 3º, del día 29 de diciembre de 1933.

⁴³ El Concierto Económico formaba parte, por tanto, de la legislación republicana.

⁴⁴ *Gaceta de Madrid, Diario Oficial de la República*, nº 281, de 7 de octubre de 1936, pp. 211-214.

Porque el esfuerzo de los valedores del autonomismo se centró en lo que podía dar de sí el contexto político de la República. Un posibilismo estatutario condicionado por las diferencias en los territorios del país en cuanto a conciencia y exigencias autonómicas, por la postura contraria al Estatuto y por las reticencias de la izquierda y, sobre todo, por la actitud dilatoria de los grandes partidos que regían el Gobierno central.

Hubo motivos, por tanto, durante la II República para colocar en segundo lugar o para dejar en suspenso la reivindicación y la vía foral. De aceptar la foralidad como un poder constituyente vasco, aunque fuera subordinado, cabía adaptar al tiempo republicano unas instituciones detenidas en su evolución en 1841 y en 1876. Pero ya hemos señalado al dar cuenta de las distintas acepciones de la foralidad, que la República ahora, como antes la Restauración, no iba a asumir la foralidad como soberanía limitada.

El segundo obstáculo que encontró lo foral como medio de recuperar el autogobierno, fue de orden jurídico-político. De aspirar, siguiendo dicha vía, a la autonomía de una entidad supraprovincial, hubiera sido necesaria una novación del titular del autogobierno. Es decir, superar la comunidad provincial foral como sujeto político haciéndolo descansar en la noción de pueblo vasco. Es cierto que, en el plano cultural e incluso prepolítico, la idea de pueblo vasco tenía arraigo. Remontaba al menos al siglo XVIII⁴⁵, y a la sazón distintos partidos y movimientos lo compartían en su dimensión de sujeto político. Había nacido en el seno del fuerismo liberal, y el nacionalismo vasco lo convirtió en la idea-eje para la construcción de la nacionalidad política. Así y todo, a la altura de los años 30 del siglo pasado, la propuesta de una autonomía conjunta de las tres provincias, y menos de las cuatro,

⁴⁵ El jesuita Larramendi planteó de manera abierta, aunque como una hipótesis imposible, constituir el Estado independiente de las Provincias Unidas del Pirineo, que comprendería los cuatro territorios vascos peninsulares y los tres continentales. La nueva entidad se conformaría como República o Monarquía y contaría con Derecho propio, fiscalidad, moneda, un sistema educativo, lengua oficial y ejército. (LARRAMENDI, Manuel de, *Sobre los Fueros de Guipuzcoa, Conferencias curiosas, políticas, legales y morales sobre los Fueros de la M.N. y M.L. Provincia de Guipúzcoa*. Edición, Introducción, Notas y Apéndices por J. Ignacio Tellechea Idígoras, Donostia-San Sebastián: Soc. Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, pp. 58-62, 68, 71-72, 211). Su proyecto debió ser conocido por una destacada personalidad política del Imperio, el laburdino Dominique J. Garat que presentó al comandante en jefe Savary un informe *Exposé succinct d'un projet de réunion de quelques cantons de l'Espagne et de la France dans la vue de rendre plus facile la soumission de l'Espagne et la création d'une marine puissante* para agrupar los territorios vascos de Francia y de España en dos o tres Departamentos articulados. Conocía algunas obras de Larramendi. Parece que el informe fue leído por Napoleón. (MONREAL ZIA, Gregorio, Los Fueros vascos en la Junta de Bayona de 1808, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, Cuadernos, 4. Les origines du constitutionnalisme et la Constitution de Bayonne du 7 juillet 1808, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2009, pp. 277-278).

distaba de contar con una aceptación general. El socialismo, preocupado por la cuestión social e imbuido de una cultura centralista, se mostraba reacio a la propuesta de una autonomía vasca, y la mayor parte de la derecha estatal o regional antirrepublicana se oponía a un Estatuto que podía consolidar al nuevo régimen. Tan pronto como tomó cuerpo el movimiento autonomista, la derecha levantó la bandera de *Fueros sí, Estatuto no*. No a un Estatuto posible, para tres o cuatro provincias, invocando para ello a unos Fueros de recuperación imposible. El daño fue grave ya que la contraposición Fueros provinciales versus Estatuto vasco conjunto favoreció el apartamiento de Navarra, y debilitó la causa del autonomismo en Álava. Lo acontecido explica que en el seno del nacionalismo, principal impulsor del Estatuto durante el período republicano, se asentara la desconfianza en la validez de la reivindicación foral como vía para acceder al autogobierno. No se ignoraba, sin embargo, que los Conciertos Económicos vigentes y las competencias administrativas de las Diputaciones estaban vinculados a la foralidad provincial. Recordemos que todavía en los comienzos de la Transición, la derecha alavesa intentó repetir lo ocurrido en los años treinta al oponer la foralidad provincial a la creación de un ente político común.

Para los herederos de los partidos y organizaciones leales a la II República el legado que dejó este régimen fue positivo. Porque el posibilismo de aquella generación permitió el logro del autogobierno, aunque tarde y de modo precario. Tras el derrumbamiento en 1937 del régimen autonómico, aquellos que se identificaban con el Gobierno vasco en el exilio abogaron por restablecer el Estatuto junto con el régimen que derribó el general Franco. Tenían muy presente el doloroso castigo de privación de los Conciertos Económicos de Gipuzkoa y de Bizkaia. De ahí el interés en priorizar la ruptura democrática que podría traer el Estatuto y los Conciertos. Este fue el objetivo fundamental en el interior y en el exilio entre 1937 y hasta entrados los años setenta. Seguramente ahí está el motivo principal del silencio sobre la vía foral durante las cuatro décadas de dictadura, o de que, en la primera fase de la Transición, cuando ya se atisbaba el cambio de régimen, el PNV no hablara de Fueros en la Convergencia Democrática y en la Platajunta, las dos instancias de oposición en las que participó. Porque la introducción de objetivos forales hubiera confundido a las demás fuerzas de oposición al régimen, poniendo quizá en peligro la restauración automática del Gobierno Vasco y del Estatuto de 1936. Antes de las elecciones de 1977, la derecha franquista que gobernaba las Diputaciones y Ayuntamientos, atisbando el cambio, volvió a apelar a la doctrina foral de signo provincialista. Preveían que con la democratización la sociedad se decantaría otra vez por una autonomía basada en la creación de una sola comunidad política.

II. LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LAS CORTES CONSTITUYENTES DE 1978

Así y todo, la fórmula foral no cayó del todo en el olvido. Cuando al final de los años sesenta sobrevino la Reforma política, había elementos que empujaban a tenerla en cuenta. Alguno cultural, porque destacados políticos nacionalistas vascos en el exilio estudiaron los Fueros con fines de conocimiento y de divulgación. Otros de política real en el interior, ya que una vez iniciada la Transición se siguió la vía reformista al fracasar la ruptura democrática en el Estado.

1. Políticos nacionalistas en el exilio se ocupan del estudio de los Fueros

Para Mitxelena, un gran conocedor de la política vasca de la etapa republicana, la sustitución parcial de los títulos históricos por el voluntarismo nacionalista fue obra de los aberrianos. Por primera vez, se colocó por delante el principio de que el derecho a la libertad de los vascos provenía de la mera voluntad, sin necesidad de apelar a la Historia y de demostrar que en un tiempo pasado fueron libres. De hecho, los aberrianos eran independentistas. En tanto que el PNV se desenvolvía con la declaración cautelosa de la abolición de la ley de 21 de julio de 1876 que devolvería a los territorios vascos al estatus político anterior a aquella fecha, si bien es cierto que no excluían el voluntarismo independentista. La postura peneuvista suponía aceptar el marco de la legalidad española, se trataba sobre todo de impulsar un cambio constitucional que permitiera restablecer el principio foral de la bilateralidad. El posibilismo era también un resultado de la experiencia amarga de las guerras carlistas, de pésimo recuerdo en el país, y que llevaba al rechazo de la vía sin salida de la violencia⁴⁶. Después de 1876, carlistas y liberales compartían la idea de que todos habían perdido con la segunda guerra carlista⁴⁷.

La significación ambivalente del pasado foral explica los estudios sobre el periclitado régimen tradicional que se llevaron a cabo en el exilio. La Universidad Vasca creada en 1936, fue suprimida tan pronto como el ejército rebelde ocupó el territorio y Vasconia siguió privada de una universidad

⁴⁶ IBARZABAL, Eugenio, *Koldo Mitxelena*, Donostia: Erein, 2001 (2ª edición), pp. 41-42. Para el gran lingüista los nacionalistas del resto del país veían la contraposición en esta materia entre los aberrianos y el PNV como un conflicto meramente bilbaíno.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 19. A juicio de Mitxelena el nacionalismo se habría nutrido con liberales y con carlistas decepcionados por la guerra carlistas y sus resultados, si bien da un peso mayor al factor liberal. Los viejos carlistas llamaban a los nacionalistas *liberal kumeak*.

oficial durante décadas. A falta de instituciones de enseñanza superior y de investigación, los estudios académicos sobre la foralidad eran escasos, casi se puede decir que inexistentes, de ahí que políticos vascos de primera fila exiliados se sintieron obligados a cubrir la carencia estudiando el régimen jurídico-público histórico del país. Es el caso del Lehendakari Aguirre en la Universidad de Columbia⁴⁸, del navarro Irujo, durante su estancia en Londres y París⁴⁹ o de Leizaola en esta última ciudad⁵⁰, a los que hay que añadir el excelente trabajo sobre el Derecho vasco que elaboró el malogrado Jesús de Galíndez entre la República Dominicana y Nueva York⁵¹.

Ciertamente que, a fuer de políticos posibilistas, las personalidades citadas, comprometidas como estaban en la lucha por derribar el régimen de Franco, pretendían restablecer de inmediato el Estatuto de 1936 y un Gobierno provisional vasco, así como los Conciertos suprimidos de Bizkaia y Gipuzkoa. Pero, al igual que la generación precedente, apreciaban la foralidad por su alto valor simbólico e ideológico. Para los exiliados la desaparición de los Fueros obedecía a hechos de fuerza, nunca consentidos. Pese al foralismo provincial y antiestatutario de la derecha en la etapa republicana y durante la Dictadura de Franco, los improvisados estudiosos y vulgarizadores sabían que los Fueros habían sido un elemento decisivo en la preservación multiseccular del pueblo vasco y que en ellos hundían sus raíces los intentos

⁴⁸ AGUIRRE LECUBE, José Antonio, *Obras completas (1904-1961)*, Donostia: Sendoa Argitaldaria, 1981, II, pp. 577-710. En 1966 el Instituto Americano de Estudios Vascos publicó una parte de su trabajo. Según el prologuista Ildelfonso Gurruchaga, el lehendakari vasco «sabía que el conocimiento de la historia propia desarrolla en los pueblos la conciencia nacional y da asimismo al dirigente político una perspectiva de lo que pasa en el presente y cierta previsión del futuro». Inició su trabajo en la Universidad de Columbia en 1941 y en 1945 lo estaba rehaciendo. En la primera parte del texto publicado estudia la evolución política de los territorios vascos hasta el final del Medievo, y en la segunda lo que denomina Constituciones vascas, con la aparición de los Códigos territoriales y un estudio comparativo de ellos. Lo publicado constituye una tercera parte de la Historia del Pueblo Vasco que se propuso elaborar. El compromiso político inherente a la función como presidente del Gobierno Vasco en el exilio le impidió llevar a cabo el proyecto.

⁴⁹ IRUJO Y OLLO, Manuel de, *Instituciones jurídicas vascas*, Buenos Aires: Editorial Vasca Ekin, 1945; «Les fors basques», conferencia pronunciada en París en marzo de 1957, en *Gure Herria*, año 32, 3 (1960), pp. [161]-172.

⁵⁰ El interés por el Fuero del que llegó a ser segundo lehendakari del Gobierno Vasco era anterior a la guerra. LEIZAOLA, Jesús María de, El Fuero guipuzcoano. Resumen de la conferencia leída por ... en el Ateneo de San Sebastián, en *La Vasconia*, revista ilustrada, año 26, nº 920 (1919), pp. 332-333. *Contribución de los vascos a la formación y a la ciencia del Derecho*, Bilbao: Minerva, 1937.

⁵¹ GALÍNDEZ, Jesús de, *El Derecho vasco*, Buenos Aires: Editorial Vasca Ekin, 1947. *Características del Derecho vasco, recopilación de artículos sobre Derecho vasco*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1985. La Editorial vasca Ekin de la capital argentina acogió una buena parte de la producción bibliográfica sobre cuestiones histórico-forales. Andrés de Irujo y Olló promovió y dirigió la citada editorial.

contemporáneos de una autonomía conjunta. Estimaban el valor democrático y la funcionalidad política de las instituciones tradicionales, pero aún más el poder constituyente inherente al Fuero que ayudaría a elevar el nivel de autogobierno estatutario a la caída del régimen de Franco. Porque, por bien dadas que vinieran las cosas, el nuevo ciclo político difícilmente daría satisfacción a los deseos de autogobierno de una parte importante del pueblo vasco. Las expectativas quedarían probablemente por debajo de las concesiones que podía hacer una República restaurada o cualquier otro régimen. Además, prescindir del planteamiento foral en un futuro proceso autonómico podía suponer el apartamiento de Navarra, y tal vez el de Álava.

2. Una Transición a la democracia regida por la Reforma

Pero lo cierto es que, como se ha visto, pese a la devoción y al respeto por la cultura política tradicional del país, desde el final de la guerra civil el tema foral quedó arrinconado ante la expectativa de la ruptura democrática que traería la restauración del Estatuto de 1936 y de los Concierdos Económicos suprimidos por Franco. La perspectiva cambió cuando se vio que cualquier cambio necesitaba del asentimiento de los continuadores y herederos de la Dictadura. Como mucho cabía esperar una reforma política conducida por una derecha autoritaria más o menos reconvertida a la democracia. En los años 1974 y 1975 los planteamientos de la Junta Democrática y de la Platajunta eran ya reformistas, al faltar las condiciones de ruptura del régimen existente. Tales condiciones se dieron en otros momentos, en 1868 o en 1931, cuando se produjo un vacío institucional y una crisis militar y la consiguiente ocupación por la oposición de los órganos provisionales de poder. Ahora las instancias que aglutinaron a la oposición, renunciaron a la ruptura y se decantaron por la Reforma que abocaría a un Estado social y democrático de Derecho, a la monarquía parlamentaria y a lo que más adelante se llamaría el Estado de las Autonomías. Esto suponía abandonar la idea de la restauración automática de cualquier institución de la etapa republicana, como era el caso del Estatuto y el Gobierno vasco en el exilio que, recordemos, dejaban fuera a Navarra.

La relación de fuerzas existente en el conjunto del Estado, al tiempo que obligaba al reformismo, mostraba su insuficiencia en Vasconia. Aquí se requería una amplia autonomía provisional preconstitucional con capacidad para afrontar problemas que afectaban o conmovían a la opinión pública como la amnistía, el control de las fuerzas de orden público, la oficialidad de la lengua vasca, la recuperación de los Concierdos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa, la celebración inmediata de elecciones municipales para sustituir

a los Ayuntamientos y Diputaciones franquistas. La lentitud y el gradualismo de los cambios hicieron ver pronto que no habría autonomía provisional real antes de la Constitución. La percepción de esta realidad debilitó a las organizaciones vascas que habían asumido la Reforma.

3. El valor de las declaraciones fueristas de 1976 y 1977

Sectores situados en la órbita del sindicalismo nacionalista, que empezaba a salir de la clandestinidad, desconfiaban de lo que podía esperar el autogobierno de la Reforma suarista, y animaron el movimiento ciudadano en pro de la reivindicación foral. De manera un tanto ingenua atribuían un papel a la Corona recién instaurada. Con motivo del centenario de la abolición foral unos veinte alcaldes progresistas de poblaciones importantes, liderados por José Luis Elkoro, alcalde de Bergara, dirigieron un mensaje al rey el 29 de marzo de 1976 solicitando la reintegración foral en base a la imprescriptibilidad de los derechos históricos. Y cuando llegó la fecha conmemorativa de la ley abolitoria, el 21 de julio, 68 representantes de municipios congregados en la citada villa guipuzcoana aprobaron un escrito encabezado por una declaración sobre dicha imprescriptibilidad: «legitimados como están [los derechos] por un ejercicio de muchos siglos, arrebatados en contra de la voluntad mayoritaria del pueblo y reivindicados a lo largo de la última centuria, siempre que las circunstancias han permitido a la auténtica voz popular expresarse de una u otra manera»⁵². En la otra banda, las Diputaciones provinciales franquistas, dispuestas a aprovechar cualquier iniciativa que pusiera en cuestión la vía estatutaria supraprovincial, apoyaron a su modo la reivindicación foral, movilizándolo a los ayuntamientos adictos⁵³.

Antes de examinar el pronunciamiento del proyecto de preautonomía provisional que elaboró la recién constituida Asamblea de Parlamentarios Vascos, hay que anotar que hubo otras declaraciones fueristas. Cabría pensar que existía un consenso entre los partidos en cuanto a seguir la vía foral, o al menos que esta era un elemento importante de acción política. El 21 de julio de 1977 se reunió la recién estrenada Asamblea de Parlamentarios Vascos en la Casa de Juntas de Gernika para recordar los cien años transcurridos desde la abolición foral. Los reunidos convinieron en una nueva declaración fuerista que parecía hecha desde una perspectiva de presente. Con arreglo a sus términos, el pueblo vasco no había cesado nunca de reclamar la devolu-

⁵² TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *Génesis del Estatuto de Gernika*, pp. 26-31.

⁵³ *Ibidem*, p. 30.

ción de las libertades originarias. Protestaban por la pérdida de los Fueros y manifestaban su determinación de «defender el derecho del pueblo vasco a recuperar sus instituciones históricas»... «el primer objetivo de su acción parlamentaria es precisamente conseguir la devolución del poder foral y libertades originarias»⁵⁴.

Probablemente la declaración se inspiraba en la retórica emocional propia de las conmemoraciones. Pero dentro del patente confusionismo del momento, lo foral no era la única referencia que tenían presente los partidos y parlamentarios en el verano y el otoño de 1977. En la manifestación de cien mil personas que se celebró en Bilbao el 7 de octubre de dicho año para celebrar el cincuenta aniversario de la creación del Gobierno Vasco, Leizaola, que continuaba siendo formalmente el lehendakari de la institución, enalteció al Estatuto y a sus realizaciones y posibilidades, sin referencias a los Fueros. Y Juan Iglesias, consejero socialista de dicho Gobierno, al dar lectura a un comunicado de todos los partidos, puso de relieve la vía estatutaria como cauce más apropiado para recuperar el poder político⁵⁵. Lo cual no significa, añadimos nosotros, que el Estatuto no se pudiera llenar con facultades forales singulares.

La vía foral parecía sin embargo más propia de la retórica del nacionalismo vasco que, tras las lecciones aprendidas en los años treinta, cuidó de fundamentar la reivindicación de autogobierno tanto en el título histórico como en la voluntad nacional. Si bien de manera fugaz, la cuestión del doble título está planteada en un nuevo documento elaborado con motivo de otra conmemoración habida días más tarde y dedicada ahora a la ley abolitoria de 25 de octubre de 1839. El PNV denunció las tachas de arcaísmo o de provincialismo que se oponían a un autogobierno que descansase también en el título histórico foral. Decía la declaración que «cuando reclamábamos la reintegración de nuestro poder foral, trataban de desacreditar tal objetivo denunciando el arcaísmo de nuestras instituciones y sus connotaciones de viejo régimen, ignorando la capacidad y voluntad para actualizar sus instituciones. Cuando hemos invocado un poder político para todo el pueblo vasco, ese mismo enemigo ha vuelto sus ojos nostálgicos y aparentemente entusiastas a los viejos fueros, inmovilizados en sus mugas provinciales, en un intento desesperado de dividirnos. Basta recordar a los integristas de hace cuarenta años y a sus seguidores de hoy»⁵⁶.

⁵⁴ En *La Voz de España* de San Sebastián, de 22 de julio de 1977. Citado en TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 252-253.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 254-256.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 258-260.

Cabe dudar de la consistencia de las mencionadas declaraciones en uno y en otro sentido de 1976 y 1977⁵⁷. Es obvio, sin embargo, que las declaraciones conmemorativas dieron cierto anclaje social a la enmienda foral que presentó el PNV en enero del año siguiente. El nacionalismo que aceptó la Reforma, como es el caso del PNV y de ESEI, al propugnar una síntesis de la voluntad nacional y del título foral, buscaba una base más sólida a la pretensión de disponer de poderes singulares. El Fuero llevaba a la provincia, pero al conectarlo con la voluntad nacional, dejaría de ser un obstáculo para reclamar un Estatuto cuatriprovincial.

4. El Compromiso Autonómico del PNV y del PSOE

En el seno del nacionalismo vasco la división entre los que aceptaron la reforma como algo insoslayable y los que, de modo voluntarista, seguían aferrados a una ruptura imposible, generó dos modos de abordar el proceso autonómico. Los sectores ajenos al PNV, es decir, la organización armada ETA y el movimiento civil rupturista abogaban por un **Frente Nacional Vasco**, que suponía un acuerdo primordial de todas las fuerzas de inspiración nacionalista. El planteamiento no tenía en cuenta la debilidad electoral de tal Frente en Álava y en Navarra, ni el hecho de que se dividiría al país en dos bloques políticos de un peso similar, nacionalistas vascos y fuerzas de obediencia estatal, y, sobre todo, que dificultaría en extremo la conexión con fuerzas de amplia representación en el Parlamento Central, una condición indispensable para cualquier reconocimiento estatal de la autonomía.

Por otra parte estaba la propuesta de un **Frente Autonómico** que aglutinara a las fuerzas vascas o de obediencia estatal dispuestas a apoyar un Estatuto para las cuatro provincias. Debería superar las insuficiencias que acabamos de mencionar, las que crearon severos problemas en la etapa republicana. El PNV, asociado al PSOE durante cuarenta años en el Gobierno vasco en el exilio, así como otros partidos minoritarios (Partido comunista, ESEI...), entendieron que la forma menos traumática de conseguir la auto-

⁵⁷ A la tradición foral y del autonomismo estatutario, Herrero de Miñón añade la tradición concertista. Las tres herencias del pasado, superpuestas, podían haber justificado un modo singular de transición en Vasconia. En su etapa de Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia, el político y jurista madrileño preparó distintos informes acerca del tratamiento institucional que cabría aplicar al País Vasco. A partir de dichas tres tradiciones abogó por una transición basada en un pacto con el PNV. Estaba convencido de que el sosiego que había de generar rebajaría la tensión del proceso constituyente en el Estado. En una segunda fase, y mediante una negociación, se restablecería el Estatuto de 1936. Propuestas como esta o sus ideas sobre una España concebida como nación de naciones inquietaron a la cúpula de la UCD. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 96-99.

nomía para las cuatro provincias requería un pacto entre los partidos que aceptaban el autogobierno. Esta fue la razón de ser del **Compromiso Autonómico** que se firmó en mayo de 1977 entre varios partidos nucleados en torno al PNV y el PSOE⁵⁸. Pretendieron constituir un interlocutor vasco ante el Gobierno Central para después de las elecciones. Tocaría a los firmantes negociar una autonomía provisional para las cuatro provincias (recuperando cuanto antes los Concierdos Económicos de Bizkaia y de Gipuzkoa). También promover la celebración de elecciones locales y provinciales, y la elaboración y gestión de un Estatuto de Autonomía definitivo que abarcaría el mencionado ámbito territorial. La referencia a los derechos históricos es escueta. Al dar cuenta del objetivo de construir una autonomía, tanto provisional como definitiva, para el pueblo vasco, señala el Compromiso que será sin perjuicio de la personalidad de cada región y sin renuncia a los poderes políticos basados en la plena reintegración foral.

El pacto creó una coalición electoral para el Senado, el llamado **Frente Autonómico**, entre el PNV, el PSOE y ESEI. La coalición obtuvo diez senadores, aunque uno solo en Navarra. El Compromiso hizo posible una coordinación eficaz de los firmantes en las fases de la preautonomía y del Estatuto, así como en el tratamiento de la cuestión navarra en su primera fase. Pero vamos a ver que el acuerdo de colaboración funcionó mal en las Cortes durante el proceso constituyente por la interferencia de distintos intereses de partido.

El PNV acudió a las elecciones del 15 de junio de 1977 con un programa basado, fundamentalmente, en la amnistía, que se reclamaba con vehemencia en las calles desde que se inició la Transición, y en la consecución de la autonomía y de las libertades públicas, pero sin hablar expresamente de la reintegración foral⁵⁹.

5. La Asamblea de Parlamentarios Vascos y la Preautonomía

En los agitados meses del verano y otoño de 1977, se constituyeron las Cortes, los grupos parlamentarios y la Comisión que iba a nombrar la

⁵⁸ Fue suscrito también por ESEI (Euskadiko Sozialistak Elkartzte Indarra), el Partido Comunista de Euskadi y Acción Nacionalista Vasca. El texto del Compromiso figuraba en la publicación interna de ESEI, *Hauteskundeak-elecciones, Informe sobre el proceso seguido para la formación de los bloques electorales*, pp. 11-13, de donde lo recogieron TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales*, pp. 74-75.

⁵⁹ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid: Tecnos, 1989, p. 145.

ponencia para redactar el Anteproyecto de Constitución. La **Asamblea de Parlamentarios Vascos**, como única instancia democráticamente elegida, se convirtió en el interlocutor vasco con el Gobierno Central, tal como se había previsto en el Compromiso Autonómico. Se constituyó en Gernika cuatro días después de celebradas las elecciones, antes que ninguna otra en el Estado. El Gobierno Vasco en el exilio, que representaba la legalidad republicana, se mantuvo solo de manera formal y a título de reserva. Merece anotarse con énfasis que una de las primeras declaraciones de la Asamblea fue una declaración sobre la imprescriptibilidad de los derechos históricos actualizados por una presente voluntad nacional.

Además de solicitar de las Cortes la concesión de la amnistía y la legalización de todos los partidos políticos, la Asamblea se empeñó en definir y negociar un **régimen provisional autonómico**. De nuevo van a aparecer referencias de carácter foral, no especialmente relevantes. De entre los proyectos de autonomía provisional que presentaron casi todos los partidos durante el verano de 1977 destacaron, por la importancia y la responsabilidad de los proponentes, los que elaboraron el PSOE y el PNV.

El PSOE tomó la delantera. Sin previo aviso presentó el 11 de agosto un borrador de proyecto que fue objeto de la censura de los demás partidos en base a sus defectos de forma y de fondo. En lo que se refiere a la perspectiva que nos ocupa, solo contenía una línea dedicada al «derecho histórico del pueblo vasco a recuperar su autonomía». Veinte días más tarde el PNV hizo público su proyecto. Se mantuvo en un plano declarativo y decía basarse en el recuerdo de «la tradición inmemorial de autogobierno del pueblo vasco, plasmado en las realidades políticas históricas, Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya», una tradición que interrumpieron las leyes abolicionistas del siglo XIX. Ahora se trata de recuperar la soberanía del pueblo vasco y de reconocer los derechos históricos. Desde un punto de vista práctico, incluía la extensión del Concierto Económico alavés a Bizkaia y Gipuzkoa⁶⁰. Por otra parte, al definir al modo confederal los órganos de gobierno del nuevo ente tenían en cuenta la tradición provincial.

La convergencia de nacionalistas y socialistas se concretó en el proyecto de Decreto-Ley de régimen preautonómico que sometieron a la aprobación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos⁶¹. El texto no es muy ex-

⁶⁰ El proyecto fue publicado por la prensa diaria local (el día 31 de agosto en el *El Diario Vasco* y *El Correo español*, y el 1 de septiembre, en *Deia*).

⁶¹ La visión de la negociación preautonómica desde la banda estatal la describió el que fue ministro del ramo. Explica la razón por la que quedó descartado como interlocutor el Gobierno vasco en el exilio –a diferencia de lo ocurrido en Cataluña– y la negociación con la delegación de la Asamblea de

plícito respecto de la foralidad. Menciona la tradición inmemorial de autogobierno del País Vasco, y da por hecho el reconocimiento de «los derechos históricos constantemente reclamados por el pueblo vasco». Al instituir el Consejo General Vasco, de carácter confederal, se propone el restablecimiento de las Juntas Generales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y se institucionaliza con mayor vigor el Consejo Foral de Navarra. Tenía gran relieve el artículo 8º del proyecto porque transformaba el Concierto alavés vigente en la figura tradicional anterior a la guerra civil de «Concierto Económico con las Vascongadas», que sería actualizado por unas Comisiones mixtas compuestas por el Gobierno y las Diputaciones forales. Estas restablecerían las competencias y servicios para cumplir las previsiones del Concierto restablecido⁶².

Mientras en Madrid la ponencia que tenía que elaborar un Anteproyecto de Constitución del Estado, deliberaba en régimen de secreto sobre el texto, los representantes de la Asamblea de Parlamentarios Vascos negociaron con el Gobierno del Presidente Suárez el régimen de preautonomía acordado en la Asamblea. Pronto se vio que el Ejecutivo solo estaba dispuesto a hacer concesiones menores, sin celebrar elecciones locales ni restablecer unos Conciertos Económicos de los que no se quería hablar hasta después de aprobada la Constitución. De hecho en el acuerdo a que llegó la Asamblea con el ministro Clavero en el mes de noviembre y luego en el Real-Decreto Ley de 4 de enero no recoge una sola mención a los derechos históricos. Solo la mención anodina de que «el pueblo vasco tiene la aspiración de poseer instituciones propias de autogobierno, dentro de la unidad de España»⁶³.

Parlamentarios Vascos, compuesta por Ajuriaguerra (PNV), Benegas (PSE-PSOE) y Juan Echevarría y Chus Viana (UCD). Los problemas mayores estuvieron en la pretensión de constituir de manera inmediata las Juntas Generales territoriales, en el restablecimiento de los Conciertos a título de amnistía y en la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco. CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *De la descentralización*, pp. 46-47.

⁶² Proyecto de Decreto-Ley de régimen transitorio preautonómico para el País Vasco propuesto por PNV-PSOE y aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos el 17 de septiembre de 1977, en TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales*, pp. 75-76.

⁶³ Vid. el Acuerdo preautonómico suscrito el 11 de noviembre por el ministro para las regiones, Manuel Clavero, y el Comité Negociador de la Asamblea de Parlamentarios Vascos (*Diario Vasco*, de 26 de noviembre de 1977) y el Real-Decreto Ley 1/1978 por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, en TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales*, pp. 79-83. Sobre el Consejo General Vasco, vid. LÓPEZ DE JUAN ABAD, José Manuel, *La autonomía vasca. Crónica del comienzo. El Consejo General Vasco*, San Sebastián-Donostia: Txertoa, 1998.

6. Factores que empujaron hacia la vía foral en la Preautonomía y en la Constitución

Venimos señalando que el motivo principal que motivó el giro del nacionalismo en 1977 hacia la vía foral respondió a la inviabilidad de la ruptura democrática que quizás hubiera permitido restaurar sin más el Estatuto de 1936 y, eventualmente, los Concierdos de Bizkaia y Gipuzkoa. En la primera fase de la Transición estaba ya claro que el Gobierno Vasco en el exilio no regresaría a Vasconia para gobernar el país de manera provisional. De ahí que en los meses que precedieron a las elecciones generales de 1977 y al comienzo del proceso constituyente en el Estado, el PNV y el PSOE acordaron impulsar una autonomía preconstitucional valiéndose de las fórmulas forales y confederales que propuso el nacionalismo, de suyo pensadas para facilitar la integración de Álava y de Navarra, cuyas Diputaciones estaban en manos de la derecha franquista. Unas fórmulas que valdrían tanto para la autonomía preconstitucional como para el posterior Estatuto definitivo. El PSE-PSOE, reacio a la tradición foral, aceptó pronto al planteamiento en lo concerniente a la organización interna del país.

Durante la negociación de la preautonomía en 1977 reinaba la mayor incertidumbre respecto de la recuperación de la Hacienda guipuzcoana y vizcaína y tanto o más en cuanto a la calidad del autogobierno del futuro Estatuto vasco. Tal inseguridad llevó a buscar un título especial a una posible autonomía. En ese sentido, la doctrina de la autodeterminación no era útil y quedó relegada a una mera formulación de principios, sin operatividad alguna.

Hubo cuestiones relevantes en aquellos meses agitados que empujaron al PNV a acogerse a la vía foral. Nos referimos a un conjunto de hechos que colocaron al partido en una situación embarazosa. Un primer problema sobrevenido fue su exclusión de la ponencia redactora de la Constitución y con ello del consenso –al menos durante un tiempo– que presidió el trabajo de sus miembros. Alarmó después el diseño de Estado que contenía la ponencia, alejado de un auténtico esquema federal en el que tuvieran encaje las principales reivindicaciones vascas⁶⁴. Inquietaba, por otra parte, el recelo que mostraba el ejército y otros poderes fácticos respecto de cualquier autonomía, y más de la de un territorio fronterizo como el vasco sacudido por el terrorismo.

El PNV era consciente de que en Vasconia se vivía con zozobra la fuerte presión del conglomerado de fuerzas de la izquierda abertzale ruptu-

⁶⁴ El texto de la ponencia en el *Boletín Oficial de las Cortes*, de 5 de enero de 1977.

rista, tensión incrementada por la violencia de ETA. El voluntarismo de este sector respecto de lo que era el país y de lo que se debía hacer no tenía en cuenta la situación real de Vasconia, tan desigual políticamente en sus distintos territorios. Y, por otra parte, era evidente la relación de fuerzas existente en el Estado entre conservadores y reformistas.

El abandono de la ruptura y la inevitable aceptación de la reforma política estaba teniendo un costo alto para el PNV. Tocaba afrontar ahora la acusación al partido de los sectores radicales de asentir a una Constitución del Estado que no alcanzaba los mínimos autonómicos. El PNV navegaba entre las sospechas de los poderes de Madrid que recelaban de sus intenciones finales y los reproches de la izquierda abertzale. Pues bien, la opción por la foralidad permitía situarse en el proceso constituyente, ante unos y otros, en una posición ambigua, la de menor costo ante la sociedad vasca y en el Estado.

En todo caso, era casi seguro que la cuestión foral había de aparecer tanto en el momento constituyente, como, después, al redactar un Estatuto de Autonomía. El PNV tenía objetivos irrenunciables como la hacienda propia, la educación y la responsabilidad del orden público. Recurrir a los derechos históricos era el modo más inocuo de alegar y de procurarse un título legal y, eventualmente, de justificar políticamente una postura final disonante respecto de la Constitución del Estado. Porque rechazar el Anteproyecto de la ponencia constitucional era una posición arriesgada. Era insuficiente para lo que sentía o demandaba una parte importante de Vasconia, pero suponía un gran avance para España desde el punto de vista de la cultura democrática.

7. La coordinación de los partidos en Vasconia respecto de la autonomía

Un dato relevante del proceso constituyente a destacar fue la **falta de una política unitaria** de los partidos vascos respecto de cómo actuar en el Congreso y en el Senado. Los diputados y senadores vascos de los partidos de obediencia estatal siguieron sin más el camino trazado por sus direcciones centrales. Entre los partidos propios del país la incomunicación fue casi total, y no solo con los sectores rupturistas vinculados a ETA, también con aquella parte de la izquierda abertzale que aceptó participar en las elecciones, como es el caso de Euskadiko Ezkerra (EE). El reto constituyente no suscitó la creación de ninguna instancia de diálogo o coordinación entre las distintas fuerzas. Hay que matizar lo concerniente a la colaboración en este campo entre el PNV y el PSOE. A título de socios mayoritarios en el Gobierno Vasco en el exilio disponían de una interlocución fluida, cuya expresión fundamental fue el ya mencionado Pacto autonómico suscrito en mayo de 1977

y la consiguiente puesta en marcha de la preautonomía del Consejo General Vasco. Pero el compromiso que generó el Pacto Autonómico se limitaba a la preautonomía y al Estatuto, sin establecer pautas sobre cómo actuar ante la Constitución. Por ejemplo, respecto de acordar un mínimo en cuanto al contenido autonómico que debía tener la Constitución para ser aceptada en Vasconia. Pese a esta restricción y a las tensiones sobrevenidas, el PSOE prestó su apoyo hasta donde pudo en la cuestión de los derechos históricos en algunos momentos decisivos en el Congreso y en el Senado. El problema de fondo estaba en que el PSOE obtuvo en las elecciones generales unos resultados superiores a los esperados que le permitirían convertirse a medio plazo en alternativa de poder, mientras que los compromisos contraídos en Euskadi constituían un obstáculo para progresar electoralmente en el resto del Estado. Pero la referida colaboración eventual está lejos de la que tuvieron en el Senado, por ejemplo, los catalanes de la Entessa como reflejo de una situación sociopolítica muy distinta. En general, la falta de un acuerdo previo llevó a cada uno de los partidos vascos a actuar en las Cortes por su cuenta, y puesto que era deficiente su preparación en temas constitucionales, la improvisación de unos y de otros fue la nota dominante.

En este campo cabe subrayar el entendimiento mayor entre el PNV y ESEI (Euskadiko Sozialistak Elkartzte Indarra) que pudo expresarse en el Grupo de Senadores Vascos donde existía representación común. Se trataba de un grupo minoritario nuevo, nacionalista y socialdemócrata, que tuvo cierta incidencia en el Senado y después en la redacción del Estatuto. De hecho, el 60 por ciento de las enmiendas al dictamen sobre la Constitución que presentó el Grupo de Senadores Vascos fueron elaboradas por una Comisión de ESEI⁶⁵.

8. El problema del terrorismo de ETA

Vasconia tenía a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta problemas económicos y sociales muy graves. La crisis afectaba a sectores económicos enteros, con cierre de empresas y una elevada tasa de paro que alcanzaba el 40% en la margen izquierda del Nervión.

Pero el terrorismo de ETA era probablemente el problema mayor. Convirtió a Vasconia en el centro del mecanismo acción terrorista-represión del Estado, con reiterados estados de excepción, incremento del número de presos y exiliados, etc. Los asesinatos se contaban todos los años por decenas

⁶⁵ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 340.

y por centenares los atentados. Hacer frente y eliminar al terrorismo era una gran cuestión de Estado. El conglomerado de grupos políticos más vinculados a la organización armada, ahora en su versión ETA-militar, rechazó la Reforma y se abstuvo de participar en las elecciones generales de 15 de junio de 1977. Pese a la concesión en octubre de ese año de una amplia amnistía los atentados no disminuyeron sino aumentaron, y su brazo político se convirtió en un polo de articulación de grupos rupturistas bajo el rótulo de Herri Batasuna (Unidad popular). La situación vasca parecía que no tenía arreglo. Los esfuerzos de los que habían aceptado la Reforma por lograr en las Cortes un tratamiento constitucional especial para Vasconia tenían un apoyo popular insuficiente y sufrían la presión y el acoso de la calle. Era evidente que hubiera hecho falta un esfuerzo especial de los constituyentes para integrar en la Reforma política al mayor número posibles de fuerzas políticas vascas.

9. La interferencia de la cuestión navarra en la negociación de la Preautonomía: la Disposición Transitoria Cuarta, una solución previa al debate constitucional

La llamada **cuestión navarra** fue el problema más áspero en las negociaciones preautonómicas, de la misma manera que unos meses más tarde estuvo presente, entonces de modo soterrado o explícito, en la elaboración y debate de la Disposición Adicional primera de la Constitución y de la derogatoria segunda. La relación entre la autonomía de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, de un lado, y la de Navarra, por otro, fue el gran tema que alimentó la polémica política y social en esta última provincia en el otoño de 1977⁶⁶. Uno de los aspectos de la relación quedó resuelto de alguna manera a finales del mes de diciembre de dicho año ante la urgencia de desbloquear la negociación sobre la preautonomía que venían manteniendo la Asamblea de Parlamentarios Vascos y el Gobierno⁶⁷. El texto que materializó el acuerdo que alcanzaron la UCD, el PSOE y el PNV se insertó directamente en el texto de Constitución que estaba elaborando la ponencia como una Disposición transitoria, la que llegaría a ser la cuarta.

⁶⁶ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo: la vía Navarra a la democracia 1973-1982*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2004.

⁶⁷ Clavero, al describir la incidencia que tuvo el tema navarro en la negociación de la preautonomía vasca, indica que, aunque los navarros son vascos, prefieren una autonomía separada. Rechazaban el autogobierno conjunto por el terrorismo y el separatismo. El Ministerio encargó una encuesta sobre esta cuestión con el resultado de que el sesenta por ciento de los navarros estaban en contra de la incorporación a un ente vasco. CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *De la centralización*, pp. 47-49.

Es evidente que la existencia de los mencionados tres preceptos constitucionales dedicados a los territorios de Vasconia, refleja la importancia de la cuestión vasca en la elaboración de la Constitución de 1978. Pero también la medida en la que estaba conectado con dicha cuestión el autogobierno navarro.

Vamos a adelantar el tratamiento de la Disposición Transitoria Cuarta referente a Navarra, habida cuenta de que, como acabamos de apuntar, este complicado problema quedó despejado antes de que se iniciara propiamente el debate de las enmiendas a la ponencia constitucional, si bien, desde el punto de vista formal, se retrasó al mes de junio de 1978 la explicación de la enmienda en la Comisión Constitucional del Congreso.

No entraremos ahora a tratar *in extenso* la cuestión navarra⁶⁸. Cabe recordar que las elecciones de 15 de junio de 1977 atribuyeron a la UCD dos tercios de la representación parlamentaria navarra, pese a que solo reunió un tercio escaso del voto popular, en tanto que tuvieron un respaldo mayoritario los partidos que defendían con mayor o menor convicción la autonomía conjunta de las cuatro provincias. La fragmentación de dichos partidos y el efecto del sistema D'Hont dejaron a este sector del cuerpo electoral en minoría en cuanto a la obtención de diputados y senadores. UCD de Navarra, liderada por el senador J. I. Del Burgo, sacó partido de esta circunstancia. Mantuvo una postura beligerante en contra de una autonomía conjunta con Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Durante la negociación entre el Gobierno y la Asamblea de Parlamentarios Vascos, Del Burgo maniobró hábilmente en el seno de la UCD y del propio Gobierno, y posiblemente ante influyentes poderes fácticos. En principio, opuso la actualización de la Ley paccionada navarra de 1841 a la institución del futuro Consejo General Vasco que iba a resultar de la referida negociación, y, después, en la fase final del proceso negociador, intentó obstaculizarlo. En efecto, para noviembre de 1977 el ministro Clavero y la Comisión Negociadora de la Asamblea de Parlamentarios Vascos acordaron poner en marcha un sistema autonómico provisional débil y muy distinto al que figuraba en el texto salido de aquella asamblea, aunque con un ámbito que alcanzaba a las cuatro provincias. Realmente las provincias no

⁶⁸ La ha descrito Álvaro BARAIBAR, en obra citada. *Vid.* también TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 267-323. En lo que respecta a la situación del régimen foral durante la Transición, DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero, Los derechos históricos de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia, 1987. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría)*, *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-150.

formaban parte automáticamente del ente preautonómico: tenían derecho a integrarse mediante una decisión que en una primera fase adoptaban los parlamentarios (con lo que Navarra, de hecho, quedaba por el momento fuera), y, después de las elecciones municipales, decidían las Juntas Generales de las tres provincias y el Consejo Foral Navarro⁶⁹. UCD de Navarra consiguió que en este último territorio se exigiera además un referéndum popular complementario.

Como decíamos, la cuestión navarra fue uno de los grandes temas de la política de Estado entre octubre y diciembre de 1977. Las movilizaciones populares promovidas en la provincia por el PSOE, el autonomismo vasco y otras fuerzas sin representación parlamentaria contestaban la postura aislacionista de la derecha navarra. Pero la UCD del territorio no podía soslayar sin más una amplia movilización social de la mayoría favorable a integrarse en el Consejo General Vasco. En Navidad de dicho año ya estaba aceptada la exigencia de UCD de un referéndum adicional en Navarra para su incorporación al ente preautonómico conjunto. El PNV demandaba en contrapartida la garantía de que se aceptara la misma fórmula de incorporación en el futuro Estatuto de Autonomía, insertando de inmediato una Disposición Transitoria al texto constitucional que estaba redactando la ponencia. Fue entonces cuando se pergeñó la enmienda que llegó a ser la Disposición Transitoria Cuarta⁷⁰ que atribuye a Navarra un derecho permanente a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Un derecho que puede ejercitarse cada cuatro años.

El texto de la enmienda fue aceptado el 30 de diciembre de 1977 por el Consejo Parlamentario de Navarra, reunido en Madrid. Estaba compuesto dicho Consejo –recordemos– por los diputados y senadores del territorio pertenecientes a UCD, PSOE y PNV. En el mes de enero lo hicieron suyo la UCD y el PSOE del Estado, y el PNV. Se comprometían a presentarlo como enmienda al Informe de la Ponencia constitucional que estaba a punto de publicarse.

⁶⁹ CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *De la centralización*, p. 49.

⁷⁰ El primer punto del acuerdo tripartito indicaba: «... la mención que en el proyecto de decreto-ley preautonómico se realiza en el sentido de que la incorporación o no de Navarra al Consejo General del País Vasco, se lleve a cabo mediante la decisión del «órgano foral competente» requiere una disposición complementaria de rango legal adecuada que faculte al Gobierno para concretar el acuerdo con la Diputación Foral de Navarra los siguientes extremos». Determinar el órgano, necesidad de un referéndum popular complementario si el acuerdo anterior es positivo. El punto 3º recogía la necesidad de elaborar la enmienda a presentar a la ponencia constitucional en elaboración para incluir en la Carta Magna el mecanismo de incorporación. El texto del acuerdo en TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales*, p. 77.

Una vez publicado el Anteproyecto de Constitución de la ponencia, al que nos referiremos más adelante, los tres grupos parlamentarios presentaron el día 31 la enmienda conjunta, la número 778, que indicaba lo que sigue:

«Enmienda que presentan los Grupos Parlamentarios de Unión de Centro Democrático, Socialista del Congreso y Nacionalista Vasco:

En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 129 del anteproyecto de Constitución, la iniciativa corresponde al órgano foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum, expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del órgano foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que definitivamente fije el artículo 129, a los efectos de esta enmienda»⁷¹.

La brevísima y anodina justificación que la acompaña muestra las dificultades que tuvieron los proponentes para llegar a un acuerdo. Fue incluida sin más en el Informe de la Ponencia como Disposición Transitoria⁷². La Comisión Constitucional del Congreso la aprobó por unanimidad⁷³, después de que los ucedistas navarros retiraran una enmienda que pretendía que desapareciera la transitoria en el caso de que Navarra se constituyera en territorio autónomo⁷⁴.

Aunque damos un salto adelante en el itinerario constitucional, adelantamos lo que se dijo en las explicaciones de voto subsiguientes a la votación en Comisión ya unos meses más adelante, en junio de 1978. Como hemos visto se trataba de una cuestión en cierto modo preconstitucional que había quedado despejada a comienzos de año.

⁷¹ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 480.

⁷² *Ibidem*, I, pp. 597-598. Por razones de acomodo sistemático, la referencia al artículo 129 en el texto incluido como Disposición Transitoria Tercera del Anexo al Informe de la Ponencia, fue sustituida por el artículo 139 (I, pp. 629-630), y en el dictamen de la Comisión constitucional del Congreso se pasa al artículo 137, (II, p. 1834), al 142 en el dictamen de la Comisión constitucional del Senado (IV, p. 4406), ya como Disposición Transitoria Cuarta, para terminar como 143 en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado (IV, p. 5080).

⁷³ 20 de junio de 1978, *Ibidem*, II, p. 1774.

⁷⁴ Enmienda 778 bis, de 30 de enero de 1977. *Ibidem*, I, pp. 481-482. El senador Astráin Lasa alegó que retiraba la enmienda por la seguridad normativa que aportaba la transitoria cuarta, así como por la aprobación en Comisión de la Disposición Adicional primera. *Ibidem*, II, pp. 1773-1774.

Cedemos la palabra a los tres oradores que representaban a las partes que intervinieron en la negociación. Para **Gabriel Urralburu**, del Grupo Socialista, la cuestión navarra ha surgido siempre que se ha abierto en España un nuevo ciclo histórico que aborda la autonomía del País Vasco. Durante el otoño los parlamentarios navarros estuvieron divididos respecto a si Navarra se había de incorporar o no al régimen preautonómico conjunto. Los socialistas han defendido y defienden la participación en las instituciones comunes por distintas razones. Existe una problemática económica, social y cultural en buena parte compartida y una complementariedad cuyo tratamiento requiere instituciones comunes. El carácter confederativo del ente conjunto permite participar en condiciones de igualdad y con garantías tanto para el régimen foral privativo como de la personalidad histórica de Navarra.

Llegado el momento de la generalización de las autonomías, no van a ser buenas las «pequeñas islas autonómicas» que han de competir con regiones notablemente superiores. El aislamiento perjudicaría al futuro autonómico de Navarra. Ahora bien, no va a haber consulta en un clima de violencia. Solo en condiciones de paz. Se aprecia que unos quieren una cosa, otros otras. Los socialistas defienden «el derecho del pueblo de Navarra a decidir libremente sobre su futuro». Ellos acatarán esa decisión⁷⁵.

El diputado ucedista **Aizpún Tuero**, visiblemente incómodo con el acuerdo, dijo haber votado sí a la Disposición transitoria aunque por razones distintas a los socialistas. El plazo de cinco años produce inseguridad jurídica y social, y en algún momento habrá que reformar ese extremo. No puede aceptar que Navarra sea vasca, se trata de una unidad regional, foral. La provincia nunca ha accedido a la autonomía, «hemos descendido de la soberanía hacia la autonomía. No tenemos facultades otorgadas, sino que tenemos facultades originarias; no tenemos un compromiso cualquiera, sino una Ley Paccionada con todo lo que ello significa»⁷⁶.

El diputado peneuvista **Marcos Vizcaya** no entró al debate de una cuestión ya acordada y tan conocido por la prensa. La Disposición transitoria sólo trata de reconocer la libertad del pueblo navarro para decidir utilizando para ello un sistema especial, porque son peculiares las condiciones⁷⁷.

En todo caso, añadimos nosotros ahora, el magro resultado electoral del nacionalismo vasco en Navarra en los comicios del 15 de junio del año

⁷⁵ *Ibidem*, II, pp. 1774-1775.

⁷⁶ *Ibidem*, II, p. 1775.

⁷⁷ *Ibidem*, II, pp. 1775-1776.

precedente, condicionó de manera importante el tratamiento de la Disposición Adicional, el otro precepto más destacado del texto constitucional. Carecían de representación en el Congreso y sólo logró un acta de senador, la del veterano político nacionalista Manuel de Irujo. Bien es verdad que estaban además los diputados que obtuvo el PSOE, que no tuvieron relevancia en los debates del Congreso. La escasa representatividad del PNV en Navarra debilitó sus posiciones negociadoras en el proceso constitucional, singularmente en lo que respecta a la citada Disposición Adicional.

III. LAS CORTES CONSTITUYENTES

1. Medios de conocimiento

La documentación oficial que se generó en las Cortes durante el proceso constituyente permite seguir el itinerario de la Ley fundamental. En primer lugar, las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de la Constitución. Después, los textos del Anteproyecto que preparó la Ponencia de la Comisión de Constitución, con los votos particulares de los ponentes y las enmiendas que presentaron los parlamentarios y los grupos. A partir de ahí, cabe seguir los debates habidos en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso que abocaron al Dictamen remitido al Pleno de la cámara, así como las vivas discusiones que se produjeron en ella. Y, por último, están las enmiendas tratadas en la Comisión de Constitución del Senado, y los votos particulares reservados para la discusión en el Pleno. Las mismas Cortes se ocuparon de recoger toda la documentación en una obra que puso a disposición de los estudiosos toda la documentación⁷⁸. Valiéndonos de esta obra, vamos a seguir la participación vasca en la legislatura, singularmente en lo que se refiera a la Disposición Adicional primera de la Constitución.

En lo que concierne a otros materiales informativos, los periodistas De la Quadra y Gallego dieron cuenta de muchos hechos significativos que acontecieron más allá de las Comisiones y de los Plenos. En la obra que ya se ha citado más arriba, estos cronistas parlamentarios se ocuparon «del jue-

⁷⁸ Ya se ha hecho mención a esta obra. Los editores de la obra fueron Fernando SAINZ MORENO, letrado de las Cortes Generales, y Mercedes HERRERA DE PADURA, archivera-bibliotecaria de dicha institución. Intitularon sus cuatro tomos como *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid: Cortes Generales. Ha sido objeto de dos ediciones, la primera en 1980, y la segunda en 1989. Esta última incluye novedades que facilitan el trabajo de los investigadores (cuadro de concordancias, cuadro comparativo de textos, índice de enmendantes e intervinientes en los debates e índice general).

go de presiones oscuras, negociaciones entre bastidores y pactos de pasillo, despacho y restaurante». De lo que denominan el «pacto confidencial y casi clandestino» que fundamentó la Constitución. Importa ahora señalar que uno de los cuatro capítulos del libro está dedicado a lo que llaman el problema vasco, lo que da una idea de la relevancia política de la cuestión en el proceso constituyente. La obra ayuda a entender el comportamiento de la UCD y del Gobierno, e incluso del PNV. Por lo que se refiere a esta última formación política, que protagonizó la negociación de la Disposición Adicional, el propio partido publicó el mismo año 1977 un opúsculo con información relevante sobre lo ocurrido a lo largo del año⁷⁹. Hay algún material periodístico sobre las expectativas políticas que existían en el momento inicial en que se publicó el texto de la ponencia, es decir, antes de la presentación de las primeras enmiendas⁸⁰. Y, como en el caso del opúsculo del PNV, otros partidos y organizaciones dieron a la luz explicaciones retrospectivas, presentando balances sobre lo ocurrido en las Cortes y sobre el valor de la Constitución, con la finalidad de que la opinión pública se hiciera cargo de su posición en el referéndum constitucional⁸¹.

Algunos parlamentarios que desempeñaron un papel destacado en la ponencia y en las Comisiones constitucionales del Congreso y del Senado han aportado noticias de interés en sus memorias sobre la génesis y el debate de la enmienda vasca. En algunos casos se trata de informaciones novedosas que ayudan a explicar lo acontecido. De entre los diputados del Congreso destacan las informaciones que suministra Miguel Herrero de Miñón, parlamentario ucedista que influyó de manera notable en la definición del Estado autonómico y en la formulación de la enmienda adicional original⁸². Resulta provechosa la consulta de la obra conmemorativa y minuciosa del portavoz socialista Gregorio Peces Barba⁸³, y las referencias al tema que nos ocupa de

⁷⁹ *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, Zarauz, 1978. La obra pretende explicar y justificar, en vísperas del referéndum constitucional, la actuación del PNV en el Congreso, de ahí algunas reinterpretaciones que no se corresponden con lo que figura en los *Diarios de Sesiones*.

⁸⁰ Cf., por ejemplo, a MONREAL ZIA, Gregorio, «La Constitución y el futuro político de Euskadi (I)» y «La necesidad de poderes reales para Euskadi (II)», en el periódico *Deia*, Bilbao, 17 y 18 de enero de 1978.

⁸¹ La posición de ESEI, que, al igual que el PNV, se abstuvo en el referéndum, en *Euskadi ante la Constitución*, Zarauz, sin editorial, 1978; Euskadiko Ezkerra, que recomendó el voto negativo, publicó la obrita *La Constitución Ez, Zutik*, nº 3. La posición que mantuvo la izquierda vasca rupturista, en *La Constitución española de 1978*, Zarauz: Ediciones Vascas, 1978.

⁸² HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias de estío*, Madrid: Temas de hoy, 1993.

⁸³ PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

Jordi Solé Tura⁸⁴ y de Manuel Fraga Iribarne⁸⁵, ponentes del Partido Comunista y de Alianza Popular, respectivamente. Aportan también informaciones útiles Emilio Palacio Attard y Fernando Álvarez Miranda, Presidentes de la Comisión Constitucional y del Congreso⁸⁶.

En lo que toca a los senadores se saca provecho de algunos recuerdos que publicó Michel Unzueta, un senador que estuvo en el impulso inicial de la enmienda, en la negociación posterior en el Congreso y en la Comisión Constitucional del Senado⁸⁷. Incidentalmente, lo que cuenta el senador Alfonso Osorio permite entender mejor el transfondo de la aireada propuesta de enmienda que lleva su nombre, y que, como veremos, no llegó a presentarse⁸⁸.

En el elenco de obras útiles para el tema que nos ocupa se halla una obra de Rodolfo Martín Villa, personalidad destacada de la UCD durante la Transición. Conoció bien los entresijos de la política autonómica⁸⁹. Carlos Garaikoetxea relata un par de anécdotas que muestran la tensión que se generó en el seno del PNV con motivo de la tramitación de la enmienda adicional en el Congreso y en el Senado⁹⁰.

En lo concerniente a la bibliografía histórico-jurídica referida a la Disposición Adicional, Virginia Tamayo elaboró en los años ochenta un estudio fundamental. Manejó toda clase de fuentes, incluidas las orales, dado que trabajó en el Grupo de Senadores Vascos durante el tiempo de tramitación

⁸⁴ SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*, Madrid: Alianza Editorial, 1985, pp. 102-103. Dedicada a la enmienda vasca un largo apartado del capítulo que trata del modelo político de Estado.

⁸⁵ FRAGA IRIBARNE, Manuel, *En busca del tiempo servido*, Barcelona: Planeta, 1988.

⁸⁶ ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro: evocaciones del proceso constituyente, valores derechos y libertades*, Valencia: Ajuntament de València, 2003; Barcelona: Argos-Vergara, 1983. ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del contubernio al consenso*, Barcelona: Planeta, 1985.

⁸⁷ UNZUETA, Michel, Recuerdos de la Transición, *Icade, Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, enero-abril 2003, nº 58, pp. 95-126.

⁸⁸ OSORIO, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona: Planeta, 1980.

⁸⁹ MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Madrid: Planeta, 1984.

⁹⁰ GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi, la Transición inacabada. Memorias políticas*, Barcelona: Planeta, 2002. Al referir las votaciones de la enmienda en el Congreso, apunta a las diferencias que se dieron entre el ejecutivo del PNV y Arzalluz (pp. 58-59 de dicha obra), y con el senador Unzueta (pp. 60-61). En todo caso el disenso se llevó con la mayor discreción de cara al exterior y no ha dejado huellas. Al ser entrevistados por Iglesias a la altura de 2008, Garaikoetxea y Arzalluz para nada mencionan posibles desavenencias internas en el partido en verano y otoño de 1977 en cuanto a la Constitución o a la Disposición Adicional. IGLESIAS, María Antonia, *Memoria de Euskadi. La terapia de la verdad. Todos lo cuentan todo*, Madrid: Aguilar, 2009; Garaikoetxea, pp. 183-202, Arzalluz, pp. 1093-1152.

de la Constitución. Estaba, por tanto, en un lugar privilegiado para reunir documentación poco accesible, y para confrontar sus informaciones con lo que sabían los diputados y senadores nacionalistas. La consulta de esta obra es obligada⁹¹. Por lo que toca a Navarra, que aparentemente desempeñó un papel menos relevante en el debate constitucional, hay que acudir a la obra de Álvaro Baraibar⁹² y a las colecciones documentales preparadas por Joaquín Gortari y Juan-Cruz Alli⁹³.

2. Los grupos parlamentarios que encuadraron a los diputados vascos

La sesión de apertura de las Cortes se produjo un mes después de celebradas las elecciones generales del 15 de junio. Los grupos parlamentarios se constituyeron de inmediato⁹⁴. En una primera fase fue necesario crear un grupo vasco-catalán ya que para constituir grupo se requería disponer de 15 diputados. El PNV tenía ocho, y trece la Minoría catalana, Al grupo se sumó el diputado Letamendia, de Euskadiko Ezkerra. Por su dimensión resultó ser el tercer grupo parlamentario. Roca Junyent fue designado representante del grupo en la ponencia constitucional de la cámara. En el mes de noviembre, al entrar en vigor el Reglamento definitivo del Congreso, el PNV pudo formar grupo propio por haber obtenido el 20% de los sufragios en el conjunto de las circunscripciones en las que presentó candidaturas⁹⁵. Constaba de ocho diputados: José Ángel Cuerda, Gerardo Bujanda, Andoni Monforte, Juan Ajuriaguerra, Íñigo Aguirre, Kepa Sodupe y Marcos Vizcaya, incluyendo al portavoz Xabier Arzalluz⁹⁶. Esta vez sin la presencia de Letamendia⁹⁷.

⁹¹ Nos referimos a *La Autonomía vasca contemporánea*, citada en notas precedentes.

⁹² BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo*, op. cit.

⁹³ GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición política en Navarra (1976-1979)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición política en Navarra, 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2012, 2 vols.

⁹⁴ Las elecciones se celebraron el 15 de junio de 1977 y el 16 de julio se produjo la sesión inaugural de ambas Cámaras.

⁹⁵ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 11.

⁹⁶ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 12.

⁹⁷ Según una fuente del PNV, Letamendia pidió entrar a formar parte del grupo, pero resultaba difícil la coordinación por la praxis testimonial de este diputado frente al pragmatismo posibilista del grupo, así como por su sujeción a la disciplina de Euskadiko Ezkerra. Se abstuvo en la votación de la amnistía y las relaciones políticas con el grupo se habían ido degradando. *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 13-14.

El PNV disponía del único grupo parlamentario de obediencia vasca que podía hacerse oír en las Cortes y cerrar acuerdos con otros grupos, incluida la mayoría de UCD, por su posición representativa en las tres provincias ya que el nuevo régimen necesitaba legitimar la Reforma política en el País Vasco. No era esa la situación de Euskadiko Ezkerra (EE), que representaba a una coalición de izquierda vasca. Apenas contaba en el Congreso, y después en el Senado, a pesar del coraje que mostraron su diputado y su senador. Su débil representación obedecía a que el núcleo más importante de la izquierda vasca nacionalista no había tomado parte en las elecciones, pero también al hecho de que en aquel momento EIA, el grupo hegemónico en la coalición de EE, mantenía vínculos con ETA político-militar. Es esas condiciones las aportaciones de EE a la Constitución eran puramente testimoniales. De poco sirvió el admirable tesón de Francisco Letamendia, probablemente el diputado más activo del Congreso en cuanto al número y la vehemencia de sus intervenciones. Sus propuestas –y las de algún representante del Grupo Mixto– sonaban como algo exótico en los oídos de los diputados y senadores de los partidos mayoritarios y minoritarios presentes en las Cámaras. Expresaban una concepción de la sociedad y del orden político alejada del discurso de los demás parlamentarios, sobre todo de los que tenían el poder de decidir. Tampoco surtieron efecto en el Senado las intervenciones valerosas de Juan María Bandrés, muy condicionadas por su propensión a obtener eco en los medios de comunicación.

Los parlamentarios vascos encuadrados en los partidos estatales –Unión del Centro Democrático, Partido Socialista y Alianza Popular– influyeron poco en la dirección de sus grupos parlamentarios. Hubo excepciones como la de Txus Viana y, menos, de Juan Echevarría, de la UCD de Álava y Bizkaia, respectivamente. No era el caso del senador navarro Jaime Ignacio Del Burgo, que sabía moverse con habilidad en los medios de la Corte. Siguió con atención las andanzas de los parlamentarios vascos y la marcha de sus enmiendas cuidando de que no interfirieran en su propio planteamiento sobre el futuro institucional de Navarra. En el PSOE pesaba el diputado José María Benegas, figura sobresaliente del Partido Socialista de Euskadi y uno de los artífices del Pacto Autonómico. Estuvo presente en algunos momentos clave de las negociaciones de la Disposición Adicional en el Congreso. En alguna ocasión, los diputados citados, contando con la autorización de los portavoces de sus grupos respectivos, intervinieron en los debates, para mostrar que sus respectivos partidos contaban en Vasconia. Pero se puede decir que, desde el punto de vista de los intereses constitucionales o autonómicos del País Vasco, apenas incidieron en la fase constituyente.

3. El carácter constituyente de las Cortes: la ponencia y el procedimiento

Antes ya de las elecciones del 15 de junio se presumía que las nuevas Cortes tendrían carácter constituyente, pero desde el punto de vista formal fue algo sobrevenido. La intención de elaborar una nueva Constitución no figuraba en la Ley de Reforma Política aprobada en el referéndum de 15 de diciembre de 1976, ni consta en el texto de la convocatoria de elecciones, pero la mayoría de partidos de oposición se referían en sus programas a la ruptura con la Dictadura y a la nueva convivencia⁹⁸.

Tras la apertura de las Cortes las preocupaciones fundamentales se referían a la elaboración del nuevo Reglamento del Congreso, a la amnistía y a los contactos para sacar adelante los Pactos de la Moncloa. Así y todo, a los diez días de constituidas las Cámaras, el 26 de julio de 1977, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una moción creando la Comisión Constitucional⁹⁹. Se reunió por primera vez el 1 de agosto, y pasó a designar a los siete ponentes encargados de redactar el anteproyecto de Constitución. La configuración que recibió la ponencia respondía a la confrontación existente entre los partidos y a la misma contienda constitucional. Tuvo en cuenta el número de diputados exigido para formar grupo. En relación con la ponencia estaba en el interés de los dos grandes partidos evitar la incorporación de Tierno Galván, o que los socialistas y los comunistas catalanes del PSC y del PSUC formaran grupo propio en el Congreso. Los elegidos para formar parte de la ponencia contaron con el respaldo casi unánime de los miembros de la Comisión, salvo Fraga Iribarne que sólo reunió dos votos¹⁰⁰. En definitiva, bajo la presidencia de Emilio Attard, tocó redactar la ponencia a tres miembros de UCD (Herrero de Miñón, Pérez Llorca y Cisneros), uno del PSOE (Peces Barba), uno de CIU (Roca), uno del PCE (Solé Tura) y uno de Alianza Popular (Fraga Iribarne).

Fraga Iribarne retrató más adelante a sus compañeros de ponencia haciendo gala de ponderación. Describió a Pérez Llorca como hombre de gran preparación aunque disperso, que tenía el encargo de llevar la negociación entre la ponencia y el Gobierno. Consideraba a Miguel Herrero de Miñón persona culta y aguda, con cabeza de buen jurista; si bien Fraga no compartía

⁹⁸ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 8-9.

⁹⁹ La Comisión Constitucional, que más tarde se llamó Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas, constaba de 36 diputados; 16 de UCD, 13 socialistas, 2 comunistas, 2 de Alianza Popular, y 1 atribuido a las minoría vasca y catalana, *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 7. La creación en la sesión del 26 de julio de 1977. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. XXXVI-XXXVII.

¹⁰⁰ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. XXXVII.

sus ideas en materia de autonomía, la más difícil de resolver, como reconoce. Atribuyó a Gabriel Cisneros: buen sentido, buena pluma y poco más. Y en cuanto a los que estaban situados a su izquierda, veía a Gregorio Peces Barba «en general extenso, académico y *progresivo*, su palabra predilecta». Y, por último, apreciaba la precisión y moderación Jordi Solé Tura, dentro de sus propuestas eurocomunistas¹⁰¹.

Herrero de Miñón trató de evitar la ausencia del PNV en la ponencia¹⁰², que privó a dicho partido de voz directa en los debates que sostuvieron los redactores. El nacionalismo no ha aceptado la tesis de que Roca Junyent suplía a los representantes vascos. Ciertamente el diputado catalán informó ocasionalmente sobre la marcha de ponencia, y así consta que dio cuenta de la introducción en el texto del término *nacionalidades*. Pronto se hizo evidente, sin embargo que en la actuación de Roca pesaba mucho la diferente naturaleza de los problemas vasco y catalán. La sociedad de origen del diputado de CIU no estaba inmersa en los conflictos que padecía Vasconia. Por otra parte, la citada coalición era minoritaria en aquel territorio, de ahí que se hallaba en una posición más débil que el PNV a la hora de negociar. De hecho, Roca actuó como representante catalán, aunque apoyó desde su propia óptica las tesis vascas. Pero no compartió una estrategia común con los peneuvistas y el anteproyecto no reflejó la opinión constitucional vasca. Así se lo hicieron ver más adelante a Abril Martorell en el curso de las negociaciones sobre la Disposición Adicional en el Congreso. Se le señaló que el Gobierno trataba los temas autonómicos utilizando el prisma catalán. Al comunicar al grupo vasco que los redactores de la ponencia habían recibido mal la propuesta de una especificidad foral vasca, Roca no ocultó su relativa satisfacción con el trabajo hecho por sus colegas¹⁰³.

Para los autores de la *Crónica secreta*, los portavoces del Grupo Vasco, en las entrevistas que sostuvieron con Miquel Roca, se dieron cuenta de que el diputado catalán, aun siendo miembro de un partido nacionalista, defendía un planteamiento de Estado distinto. El PNV advirtió públicamente que no se sentía representado por el ponente de Convergencia. De conformi-

¹⁰¹ FRAGA IRIBARNE, Manuel, *En busca del tiempo servido*, p. 91.

¹⁰² Herrero de Miñón había propuesto dentro de la UCD una composición distinta de la ponencia. La compondrían ocho miembros, dos corresponderían a UCD y un representante los demás partidos, incluido el PNV. La propuesta fue desechada. Dentro de la ponencia, Herrero llevó la parte técnica en lo que tocaba a su partido. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 116.

¹⁰³ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 13. La precedente obra oficial del Partido destaca que «el grupo vasco quedó un tanto marginado; esto supuso un grave error que tendría importantes consecuencias en la marcha de las negociaciones futuras», *Ibidem*, p. 11.

dad con la opinión de un diputado de aquel partido, «Roca respetó bastante a rajatabla el pacto de silencio y prácticamente nos enteramos del borrador de Constitución por la prensa»¹⁰⁴.

Lo cierto es que el texto salido de la ponencia no incluyó ninguna de las enmiendas del PNV, tampoco la referente a lo que fue la Disposición Adicional primera. El partido llevó con discreción la marginación que trajo la exclusión en la ponencia, y solo manifestó su desacuerdo cuando abandonaron la Comisión Constitucional a la vista de la suerte de sus propuestas. El conspicuo ponente Solé Tura, calificó la exclusión de los diputados vascos como «uno de los principales errores del proceso constituyente», como un verdadero despropósito, dado que eran distintos los proyectos políticos de los convergentes y los del PNV y alejadas sus respectivas estrategias. Según el diputado comunista catalán la ausencia del PNV fue un factor muy negativo para el tratamiento del tema autonómico y, en general, para el fortalecimiento del consenso constitucional. Los miembros de la ponencia lo vieron pronto¹⁰⁵, incluyendo a Attard, el Presidente de la Comisión Constitucional¹⁰⁶.

Téngase en cuenta que el Reglamento provisional del Congreso de 17 de octubre creó un procedimiento especial para elaborar la Constitución. El Anteproyecto salido de la ponencia, sería objeto de enmiendas, de los grupos y de los diputados, bien de carácter general o sobre puntos concretos. La misma ponencia se pronunciaría sobre ellas en un Informe. Ya en la Comisión Constitucional del Congreso, se abriría un debate general, votándose la aceptación o el rechazo del Anteproyecto, para entrar después al debate de artículo por artículo. El debate de las enmiendas y votos particulares comenzaría por las que pedían la supresión del texto en cuestión, para seguir con las más alejadas. Cabrían las enmiendas *in voce* encaminadas a obtener un acuerdo entre las distintas soluciones planteadas. El *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC) publicaría el Informe de la Comisión Constitucional y el texto. En el Pleno del Congreso se seguiría el mismo procedimiento¹⁰⁷.

¹⁰⁴ GALLEGU-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, pp. 145-146.

¹⁰⁵ SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, pp. 92 y 102-103. *Vid.* también en sentido similar PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración*, pp. 159-160.

¹⁰⁶ ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro*, pp. 93-94.

¹⁰⁷ Capítulo V del Reglamento provisional –artículos 111 a 123–. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. XXXVIII-XL.

IV. LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN EL ANTEPROYECTO DE LA PONENCIA CONSTITUCIONAL

1. La elaboración del Anteproyecto de la ponencia. Improvisación y consenso

La primera reunión de la ponencia se celebró el 22 de agosto, acordando atenerse a deliberaciones secretas y a un sistema rotativo de dirección. Fraga ha descrito la forma de trabajar de los ponentes. Peces Barba, Solé Tura y el mismo Fraga presentaban textos completos en las sesiones, Roca sólo algunos textos y pocos los representantes de la UCD que solían criticar a los otros tres. El día siguiente al debate, Roca acostumbraba a aparecer provisto de una síntesis de las discusiones tenidas, salvo en materia de autonomías que llevaba propuesta propia¹⁰⁸.

El Presidente del Congreso de los Diputados y el de la Comisión Constitucional han destacado la improvisación de los grupos parlamentarios al afrontar la nueva Constitución. Álvarez de Miranda ha señalado que la UCD llegó a las elecciones con meros criterios generales acerca del reconocimiento de las peculiaridades de los pueblos de España y de la necesidad de autonomía. Los partidos en general en ningún momento llegaron a estudiar el fondo del problema e improvisaron soluciones de emergencia¹⁰⁹, y por lo que concierne a UCD, no llevó al proceso constituyente un proyecto que definiera la naturaleza jurídica del Estado. Carecía «de un pensamiento claro, preciso y coherente»¹¹⁰.

Emilio Attard, conocedor de primera mano de la situación por su condición de Presidente de la Comisión constitucional, constató que «la ponencia decidía sobre la marcha, al vaivén de cada día». «Cabalgamos unos y otros [se está refiriendo a la UCD y al POE], jinetes de un caballo desbocado, sin bridas y sin silla. Y, yo añadido, sin estribos». Tenía la impresión que ello obedecía a la falta de cualquier plan procedente de sus respectivos partidos. Las primeras reuniones que tuvieron personalidades de la UCD se celebraron en el Palacio de la Moncloa los días 23 y 24 de enero de 1978, antes de que la ponencia iniciara la segunda fase de trabajo, y «fueron absolutamente inoperantes, no se llegó a conclusión alguna y no sirvieron para nada». De

¹⁰⁸ FRAGA IRIBARNE, Manuel, *La Constitución española*, p. 11; *En busca del tiempo servido*, p. 91.

¹⁰⁹ ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del contubernio al consenso*, Barcelona: Planeta, 1985, pp. 180-182.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 181.

allí no salían compromisos¹¹¹. Según Attard, dentro de UCD solo Miguel Herrero de Miñón poseía una visión de conjunto de los problemas, aunque pronto tropezó con Pérez Llorca y Abril Martorell y fue aislado y condenado al exilio constitucional¹¹².

Pese a lo dicho por Attard, parece que el ponente Peces Barba tenía un proyecto a que atenerse puesto que los socialistas celebraron en Sigüenza en agosto de 1977 una reunión presidida por Felipe González. Allí fijaron los criterios que habían de seguir en la ponencia, y constituyeron un equipo para redactar un texto constitucional completo y coherente¹¹³. Probablemente también Fraga dispuso de su propio texto.

Por los datos que tenemos solo Herrero de Miñón, y en menor medida Fraga y Solé Tura, conocían la cuestión de la foralidad vasca.

Si en la primera fase de trabajo de la ponencia fue importante el entendimiento entre la izquierda y Roca, en la segunda que se abrió en enero, las enmiendas de UCD tomaron un camino más en sintonía con el sentir de la mayoría del grupo parlamentario, y probablemente de los electores. Las posiciones de Alianza Popular y de la UCD se acercaron¹¹⁴. El 6 de marzo, cuando el debate en la ponencia entraba en la recta final, el ponente socialista Peces Barba se retiró de manera sensacionalista, y su desistimiento duró hasta el 17 de abril, fecha de cierre del Informe de la ponencia. El diputado justificó su ausencia en la ruptura del consenso conseguido en la primera fase en materia de educación, libertad religiosa, etc. De hecho, la retirada ocurrió al comenzar la discusión de las autonomías. Álvarez de Miranda sospecha que el PSOE se quiso quedar en la retaguardia en un tema que debilitaba al Gobierno. Lo cierto es que la ausencia de Peces Barba coincidió con el tiempo de revisión del título VIII, de la disposición adicional, las transitorias

¹¹¹ ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro*, pp. 78, 80, 82 y 83. La misma constatación en Álvarez de Miranda. Muestra este su asombro ante el hecho de que hasta esa fecha el partido no se hubiera reunido para tratar de la Constitución. Y destaca «lo inútil de aquellas reuniones en las que predominaba el lucimiento personal, ya que solo había palabras y poco de constructivo». En el intercambio de opiniones el punto neurálgico fue el autonómico. ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del «contubernio» al consenso*, p. 181.

¹¹² ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro*, p. 80. Comenta que «todo cuanto decía Herrero de Miñón –el polo opuesto a Abril Martorell– o era considerado fantasía o fantasmagoría (p. 102). A Pérez Llorca lo caracteriza como el heraldo de lo español y de la unidad española (pp. 75 y 79). Pero Herrero mantuvo firme la opinión de que el único problema autonómico real estaba en Cataluña y en el País Vasco. En los demás territorios bastaba con la descentralización mediante Mancomunidades (pp. 79-80 y 82).

¹¹³ ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del «contubernio» al consenso*, p. 181.

¹¹⁴ La tesis en FRAGA IRABARNE, Manuel, *La Constitución de 1978*, p. 11.

y finales¹¹⁵. El abandono aminoró el peso de la izquierda en la ponencia y supuso la pérdida de parte de lo ganado para las Comunidades Autónomas en la primera fase¹¹⁶. De ahí que Fraga pudo decir que el texto elaborado a partir de enero fue el más coherente y el menos malo.

Durante la ausencia de Peces Barba comenzó a utilizarse el término consenso con el sentido específico que tuvo en adelante¹¹⁷. Para el ponente socialista, el Anteproyecto elaborado en la primera fase, el publicado el 5 de enero, reflejaba un «consenso» entre las fuerzas políticas. Las enmiendas que a partir de entonces se presentaron a aquel texto solo podrían modificarlo en cuestiones de detalle, nunca en temas de fondo como las autonomías, la educación, los derechos económico-sociales... En defensa de esta concepción los socialistas contaban con el arma del voto particular sobre la forma de Estado. Retirarían su enmienda republicana si los demás, singularmente la derecha, cedían en otros puntos¹¹⁸.

En el paso por la Comisión Constitucional las cosas continuaron discutiendo bien para la derecha. Usó la «mayoría mecánica» de 19 votos (los votos de AP y UCD) contra 17 (los demás partidos). Una llamada de Alfonso Guerra a Fernando Abril hizo saltar dicha mayoría. La novedad se visibilizó el 20 de mayo con el cambio de actores: Arias-Salgado y Pérez Llorca, reunidos con Guerra, Llorente, Múgica y Peces Barba. El nocturno consenso real se impuso al consenso ideal que describió este último diputado. De momento todos pasaron por él, incluidos los parlamentarios de UCD. Los representantes de otros grupos se negaron a servir de comparsas y se retiró el PNV, provisionalmente, y AP definitivamente, según dijeron¹¹⁹. De conformidad con la opinión de Fraga, bajó el interés de los debates. Salvo excepciones, ya no se escucharon discursos importantes, ni en Comisión ni el Pleno: «el consenso partitocrático redujo el debate institucional a un nivel de los más bajos de nuestra historia desde las Cortes de Cádiz»¹²⁰.

Pero al margen de los vaivenes del consenso y de los efectos colaterales que produjo, era obvio que la consecución de una Constitución válida,

¹¹⁵ ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del «contubernio» al consenso*, p. 181-182.

¹¹⁶ «La espectacular retirada del PSOE de la ponencia constitucional dejó a la izquierda reducida a los comunistas, fácilmente aislables en aquel contexto». Defendieron en lo posible el modelo cuasi-federal inicial. SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismo*, p. 95.

¹¹⁷ FRAGA IRABARNE, Manuel, *La Constitución de 1978*, p. 11.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

¹¹⁹ ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del «contubernio» al consenso*, p. 183.

¹²⁰ FRAGA IRABARNE, Manuel, *La Constitución de 1978*, pp. 12 y 17.

duradera, requería un método para llegar a acuerdos en puntos fundamentales. La extrema fragilidad orgánica e ideológica de los partidos obligaba a poner en marcha alguna forma de entendimiento. Conseguirlo fue un hecho histórico, una demostración de realismo que permitió que la Constitución no fuera, como en el pasado, una iniciativa del Gobierno o un fruto del bipartidismo. En la composición de la ponencia se expresó ya la voluntad de que la Constitución resultara del compromiso de todas las fuerzas políticas, algo nuevo en la historia del constitucionalismo español. Se trató de crear un modelo de integración y no de exclusión o división. De hecho, el acuerdo de los partidos implicados en el consenso permitió sortear el problema de una Monarquía impuestas por el franquismo o la separación de la Iglesia y el Estado, la abolición de la pena de muerte, la libertad de sindicación y de huelga, el reconocimiento del pluralismo político, etc.¹²¹ Teniendo en cuenta el carácter decisivo de este método de trabajo, se entiende lo nociva que fue para el nacionalismo vasco la ausencia de la ponencia y su exclusión inicial del consenso en los momentos en que realmente quedó configurada la Constitución española.

El 17 de noviembre, y tras veintidós sesiones, concluyó la primera lectura y el texto fue publicado extraoficialmente en la revista *Cuadernos para el Diálogo*, próxima a Gregorio Peces Barba¹²², y dos días más tarde, completo, en el diario EL PAÍS aunque prosiguió la revisión del Anteproyecto. El 24 de diciembre los ponentes entregaron a la Presidencia del Congreso el Anteproyecto de Constitución¹²³. Fue publicado el 5 de enero en el *Boletín Oficial de las Cortes*, con los votos particulares al mismo de los ponentes. Se abrió un plazo de veinte días naturales para que los grupos parlamentarios o los diputados presentaran también enmiendas¹²⁴.

¹²¹ SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, pp. 80-88. Attard da cuenta en sus memorias del nacimiento del consenso y de sus vicisitudes. Él mismo como Presidente de la Comisión Constitucional desempeñó un papel señalado en impulsarlo. ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro*, pp. 99-100, 103, 108, 126 y 133. También Peces Barba se ocupa ampliamente de esta cuestión fundamental. Fraga, sin embargo, atribuye al consenso «partitocrático» la decadencia del debate constitucional, uno de los más pobres de la historia española. Es obvio que el acuerdo permanente entre UCD y Alianza Popular hubiera abocado a otro modelo de Constitución.

¹²² *Cuadernos para el diálogo*, 26 noviembre de 1977, pp. 14 y ss.

¹²³ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 12.

¹²⁴ *Boletín Oficial de las Cortes*, de 5 de enero de 1978. nº 44, pp. 670-698. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 8-36.

2. Generalización de las autonomías o tratamiento específico a las comunidades nacionales o históricas. Las nacionalidades

Acabamos de señalar la relevancia del ideario de Herrero de Miñón en la primera fase del proceso constituyente. Como hemos apuntado, este estudio del hecho constitucional, conocía la foralidad y la historia autonómica vascas, algo excepcional entre la clase política española de los años setenta y también de las décadas siguientes.

Conviene extraer algunas notas de la versión que ofrece este prestigioso jurista y político de la UCD acerca de la configuración del sistema autonómico en la Constitución. En la fase inicial los partidos presentes en el Parlamento mantenían posturas alejadas respecto de la organización del Estado. En el partido del Gobierno pesó mucho la concepción centralista, jacobina, sobre todo en la poderosa corriente procedente del franquismo. Los nacionalistas catalanes, que contaron en momentos decisivos con el apoyo del federalismo de socialistas y comunistas, abogaban por una autonomía nacional, en tanto que los vascos se decantaron pronto por los derechos históricos¹²⁵. La UCD estuvo más abierta a las propuestas catalanas, y menos a las del nacionalismo vasco al que no concedían un futuro político. A los ucedistas les costaba mucho entender la reivindicación del PNV de unos derechos históricos.

De hecho, se planteó un duelo desigual entre dos propuestas, la ampliamente mayoritaria que pretendía un modelo de generalización de las autonomías, y la minoritaria, que consideraba conveniente reconocer los hechos diferenciales y la diversidad de situaciones que debieran abocar a un tratamiento constitucional singular de algunos territorios. Formulada básicamente por Herrero de Miñón a ella se adscribían, de distintas maneras, los nacionalistas catalanes y vascos y algunas personalidades de la derecha.

Por unos u otros motivos, los partidos representados en la ponencia aceptaron la generalización de las autonomías. Prevaleció la propuesta de dotar a todos los territorios de «competencias transitoriamente distintas pero potencialmente iguales y que en último término eran grandes corporaciones locales descentralizadas». Desde junio de 1977, el Ministro Clavero, encargado de las Regiones, había impulsado la fórmula que terminó imponiéndose¹²⁶. El ministro se opuso a la distinción entre autonomías históricas y las autonomías ordinarias que, paradójicamente, consideraba propia de centralistas.

¹²⁵ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 148-149.

¹²⁶ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 151.

Aportó argumentos en contra de la diferencia de estatus, destacando la tensión territorial que se iba a producir, y ponderando la eficacia administrativa inherente a la generalización¹²⁷. A sus planteamientos se sumaron los partidarios de la regionalización procedentes de la derecha, y los que desde la izquierda propugnaban un federalismo funcional y cooperativo, poco concreto en el socialista Peces Barba¹²⁸, y más terminante en el comunista Solé Tura¹²⁹.

Muy distinta era la alternativa a la generalización. Sobre ella teorizó en la ponencia Herrero de Miñón. Contando en ocasiones con la complicidad de Roca y Solé Tura, la fórmula llegó a suscitar una grave crisis en el seno de la ponencia. Propugnaba una autonomía específica de lo que llamó «entidades sustantivas», es decir, «realidades histórico políticas provistas de una personalidad propia e infungible, con derechos históricos anteriores a la Constitución y que no podían insertarse en una reorganización homogénea del territorio nacional». Tales entidades debían ser objeto de una construcción jurídico-política singular materializada en un Estatuto, con competencias no exclusivas del Estado y con posibilidad de transferencia de competencias estatales a título singular. El planteamiento se debía aplicar a Cataluña y Euskadi. También a Navarra y a Galicia, territorios todos ellos a nombrar o señalar directamente en la Constitución¹³⁰. Pero Herrero sólo contó en su propio partido con el apoyo de algunas personalidades como Antonio Fontán, Iñigo Cavero, Alfonso Osorio y, menos, Landelino Lavilla. Los socialdemócratas y democristianos de UCD rechazaban de plano el planteamiento.

El fracaso de esta segunda vía de nítida diferenciación de las situaciones, encaminó a la ponencia, en la que se hacían sentir los intereses catalanes expresados por Roca y Solé Tura, hacia una fórmula más confusa de reconocimiento de las comunidades con hechos diferenciales. Se optó por distinguirlas, desafortunadamente sin mencionarlas expresamente, con

¹²⁷ CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *De la centralización*, pp. 32, 33-34, 36.

¹²⁸ En la memoria de Fraga, Peces Barba estaba envuelto en un «complejo y nebuloso proyecto federalista.» FRAGA IRIBARNE, Manuel, *En busca del tiempo servido*, p. 97.

Respecto del sistema autonómico y su generalización, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid: Civitas, 1985, pp. 39-64.

¹²⁹ «Mientras la izquierda comunista y socialista lo veía como un problema general de reorganización del Estado español como un Estado federal, con la consiguiente generalización de las instituciones autonómicas a todo el territorio español, los nacionalistas catalanes y vascos ponían el acento principal en la obtención de las máximas cotas autonómicas para Cataluña y Euskadi, respectivamente, y ponían en segundo plano la autonomía de las demás nacionalidades y regiones». También la reorganización del Estado sobre una base de auténtica descentralización y de autogobierno SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, pp. 91, 92-93.

¹³⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 149, 151 y 153, 154

el nombre de *nacionalidades*, un término que suscitó grandes resistencias en la ponencia, sobre todo de la UCD y de Fraga¹³¹.

Para Fraga la admisión del término nacionalidades iniciaba un camino peligroso. En primer lugar por la «confusión terminológica, pues en el artículo 1º se habla de pueblo español como fuente de todos los poderes del Estado y aquí surge una pluralidad de pueblos; después, por introducir un término lleno de riesgos (principio de las nacionalidades, autodeterminación...), y, por último, por su carácter discriminatorio al abocar a nacionalidades de primera y a regiones de segunda. Un error importante de concepto y de decisión política, de mayor repercusión que el tratamiento incorrecto de las lenguas y de las banderas oficiales¹³². Los comunistas y nacionalistas catalanes defendieron el término como un concepto abierto y esperanzador, pese a su inconcreción¹³³.

Fue también objeto de acusadas divergencias el diseño del Título VIII, deudor en buena medida de los planteamientos catalanes de Roca y de Solé Tura¹³⁴. A juicio del diputado comunista catalán «ningún otro Título de la Constitución se elaboró en medio de tantas tensiones, de tantos intereses contrapuestos de tantas reservas y, en definitiva, de tantos obstáculos. El consenso peligró en muchas ocasiones, pero en ningún caso como en el caso de las autonomías»¹³⁵.

La importante concesión del término nacionalidades no tenía en principio una traducción en cuanto a reconocimiento de un estatus político-institucional singular. La distinción entre Comunidades con hechos diferenciales –estatutarias–, y las meras Mancomunidades, ya había alarmado al ponente socialista Peces Barba. El problema mayor estaba en la UCD que no solo rechazaba el término –fue tenaz al respecto la oposición del vicepresidente Abril Martorell y de otros–; también que se les aplicara un trato institucional distinto, en este supuesto por la oposición determinante del presidente Suárez. El 13 de marzo se produjo una grave crisis en el seno de la ponencia

¹³¹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 151-152. Sobre el tratamiento de las nacionalidades en los medios de izquierda de este período tuvo cierto predicamento un trabajo de GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel R., La cuestión de las nacionalidades en las Constituciones socialistas, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 18, núm. 50-51 (1974), pp. 479-497.

¹³² FRAGA IRIBARNE, Manuel, *La Constitución española*, 13; *En busca del tiempo servido*, p. 98.

¹³³ Sobre el término nacionalidades y los problemas que generó, *vid.* SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, pp. 91, 92-93.

¹³⁴ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 153.

¹³⁵ SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, p. 89.

cuando la UCD intentó retirar el discutido término, rebajar las competencias de las Comunidades Autónomas y eliminar el tratamiento especial de las comunidades históricas¹³⁶. Parecían peligrar los logros conseguidos en ponencia en materia autonómica. El intento ucedista fue abortado merced al voto de socialistas, nacionalistas y de Herrero de Miñón. Empataron en votos con los otros dos ponentes de UCD, es decir, de Pérez Llorca y Cisneros, apoyados por Fraga¹³⁷.

3. Las enmiendas al Anteproyecto de la ponencia

Por lo que respecta a los medios nacionalista vascos el conocimiento del texto primero de la ponencia suscitó sentimientos ambivalentes, sobre todo entre los que tenían en cuenta el camino difícil que recorrió la reivindicación autonómica durante la II República y lo ocurrido en las décadas oscuras de franquismo. Traía un cambio fundamental en la cultura política vigente en España en los últimos cuarenta años. Desde el punto de vista democrático, las novedades eran muchas y positivas. Entre las que saltaba a primera vista estaban la admisión del término nacionalidades, el establecimiento de un sistema autonómico, la oficialidad de las lenguas territoriales, con otros valiosos elementos de cultura democrática en materia de derechos individuales o en el funcionamiento de los poderes del Estado.

Juan de Ajuriaguerra pidió en una reunión en Vitoria-Gasteiz del Euskadi Buru Batzar (EBB), máximo órgano ejecutivo del PNV, que se tuviera en cuenta la memoria histórica, comparando el Anteproyecto de la ponencia con la Constitución republicana de 1931¹³⁸. El mismo Arzalluz, que poseía una amplia cultura política y conocía los sentimientos de la generación de políticos de la preguerra, declaró meses más adelante que «la Constitución aprobada por el Congreso es para mí, lealmente, más positiva que la de la República en muchos aspectos, y, concretamente en el autonómico. En lo que chocamos con el Gobierno, y, quizá, con otros partidos, es en la concepción del Estado... No me parece racional decir no a esta Constitución, creo que debemos acatarla»¹³⁹. Pero no era comparable el nivel y la extensión de la conciencia autonómica de los años treinta y la de ahora. Lo cierto es que el

¹³⁶ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 157. PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración*, pp. 131-132.

¹³⁷ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 157-158.

¹³⁸ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 14.

¹³⁹ ARZALLUZ, Xabier, «No podemos decir no a la Constitución», entrevista en *El País*, 25 de junio de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/25/espana/270165609_850215.html.

Anteproyecto guardó un silencio completo respecto de una posible especificidad constitucional vasca fundada en la vía foral o en cualquier otro título. Tampoco había en el texto indicios de que se pudieran recuperar los Concier-tos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia o a la cuestión, en aquel momento sangrante, de una policía propia para atender el orden público.

A medida que se filtraban y se daban a conocer los contenidos del texto de la ponencia fue cundiendo el desánimo en las filas nacionalistas respecto del futuro de la autonomía vasca en general y del régimen fiscal concertado. Los votos particulares posteriores de los grupos representados en la ponencia constitucional (Alianza Popular, Partido Comunista, Minoría catalana, Grupo Socialista, UCD) apenas cambiaron el texto desde el punto de vista de la autonomía. Las enmiendas vascas se formularon con poca fe en el resultado. Había conciencia de la dificultad de gestionar en Madrid la abstención o el no en el futuro referéndum constitucional. Ambas opciones eran difíciles de sostener cuando se trataba de una Constitución que cerraba cuarenta años de dictadura.

3.1. Enmiendas del PNV sobre la calidad democrática del Estado y su carácter confederal o federal

En enero de 1978, una vez publicado oficialmente el Anteproyecto de la ponencia, los parlamentarios del PNV y los miembros del EBB se reunieron en el convento del Carmelo de Larrea, en Amorebieta. Contaron con la ayuda de especialistas. Debatieron durante cuatro días, para elaborar 101 enmiendas al texto del Anteproyecto¹⁴⁰. Allí se constituyó el equipo constitucional del partido, integrado por los diputados Arzallus, Vizcaya, Sodupe, Pujana y Ajuriaguerra, por el presidente del partido, Carlos Garaikoetxea, y Eli Galdós, como enlace entre la dirección del PNV y su grupo parlamentario. Juan de Ajuriaguerra estaba ya enfermo de gravedad, aunque tuvo tiempo de participar en algunas negociaciones. Había sido miembro habitual de las comisiones de la oposición democrática en la última etapa del franquismo y de los primeros meses del Gobierno de Suárez¹⁴¹.

Trataremos luego de lo que fue el tema central de la estrategia del PNV en el proceso constitucional, es decir, de la redacción de una enmienda adicional al texto constitucional que requeriría la devolución a los territorios vascos de los poderes e instituciones forales a través de un pacto.

¹⁴⁰ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 14-15.

¹⁴¹ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 146.

Solo señalamos ahora que acudieron a esta fórmula de una manera un tanto improvisada al suponer el pacto foral un «nivel de poder político, una disponibilidad propia al mismo tiempo que constituyen la expresión de nuestra soberanía originaria, a la que por ninguna razón podemos renunciar.» Algo que el texto salido de la ponencia constitucional no ofrecía. Para los reunidos en Amorebieta, el Estado español debería ser una estructura formada a partir de soberanías originarias articuladas por medio del pacto que cede una parte de ellas. Es ese, según su visión, el sentido del Pacto con la Corona, es decir, con el Estado. Sería este el trasfondo de lo que se registraría en el Congreso como enmienda 689¹⁴².

Antes de volver a la disposición adicional, objeto propio de esta exposición, cabe subrayar que el PNV no se desentendió de la gran cuestión de la calidad democrática de la nueva Constitución ya que sus diputados prepararon un buen puñado de enmiendas con la finalidad de mejorarla. Entre las 101 enmiendas presentadas, el diputado alavés José Ángel Cuerda defendió propuestas referentes a la abolición de la pena de muerte, sobre las garantías procesales y los derechos del detenido, y respecto de la exención de declarar contra el propio cónyuge, o en cuanto a eliminar la privación de libertad como sanción a imponer por la Administración. En esta línea progresista, el partido abogó por el reconocimiento constitucional del divorcio. Se opuso a que la Iglesia católica dispusiera de un estatus especial, privilegiado respecto de las demás confesiones religiosas. Estuvo interesado en la dimensión pública y colectiva del derecho de propiedad, y en la posibilidad de la expropiación forzosa de algunos bienes de interés general para la comunidad, como es el caso de la tierra y el suelo, de los recursos naturales y de los medios de producción. Propuso la constitucionalización de los derechos de la infancia contenidos en la declaración de las Naciones Unidas, y la protección social en la tercera edad y de los disminuidos físicos y síquicos¹⁴³. Añádase el intento de que el servicio militar se prestara en la región de origen de los reclutas. O el énfasis en la democratización del ejercicio competencial de los órganos del Estado. Hay que sumar otras muchas enmiendas destinadas a objetivar el estatuto de los funcionarios, la justicia y el poder judicial, etc.

¹⁴² *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 15-17. Son afirmaciones hechas cuando ya ha concluido el proceso constitucional y, por tanto, desde la distancia. Según un diputado peneuvista «fundamentalmente pretendimos mejorar en todos sus aspectos el Título VIII y articular el encaje del pueblo vasco en el Estado español a través de la Restauración foral. Queríamos que la Constitución quedara abierta a la concepción de una determinada forma de Estado». GALLEGU-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 146.

¹⁴³ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 24-26.

Algunas enmiendas relevantes ponen de relieve la preocupación del nacionalismo respecto de la forma de Estado. Era obvio que una configuración decididamente federal¹⁴⁴, ampliaría el campo de autonomía reservado a las regiones. En este sentido, la enmienda nº 590 del PNV manifiesta el interés por el federalismo. Abordaba la soberanía desde una perspectiva confederativa, al proponer que «los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo forman, en los que reside la soberanía»¹⁴⁵. Se trataba de una pretensión puramente testimonial, puesto que desde la Constitución que salió de las Cortes de Cádiz de 1812, el pueblo español era el único y exclusivo titular de la soberanía nacional. La Comisión Constitucional del Congreso rechazó sin más la enmienda remitiéndose al dogma de la soberanía y de la unidad del poder, y advirtiendo que los miembros de la Comisión no eran embajadores de distintos pueblos soberanos que llevaban a cabo un pacto constitucional. Iba en la misma dirección la pretensión de modificar la representación provincial del Senado, algo incompatible con la plurinacionalidad.

Produjo mayores zozobras la toma de postura respecto del principio de autodeterminación. Por descontado que en las Cortes de 1978 era algo inasumible. Así lo entendió el PNV, pese a que tal derecho figuraba en su ideario. Una enmienda de ESEI lo abordó de manera indirecta, como una fuente de Derecho internacional que debía inspirar la actuación constitucional del Estado¹⁴⁶, en tanto que Euskadiko Ezkerra propuso un Título nuevo en la Carta Magna, regulando el ejercicio casi inmediato del derecho¹⁴⁷.

No fue bueno el resultado del cribado de las enmiendas en la ponencia y en la Comisión. Fueron cayendo una a una. Por poner algunos ejemplos destacados: se asistió al rechazo de las referentes a la autonomía universitaria¹⁴⁸, la de mejora del perfil del tratamiento de las lenguas¹⁴⁹, la que

¹⁴⁴ Varios partidos llevaban en sus programas electorales propuestas de federalismo, pero, a juzgar por las enmiendas presentadas, la postura no era muy consistente. Bibliografía sobre el federalismo histórico español en TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 345.

¹⁴⁵ Enmienda nº 589 a título I, art. 1º, apartado 2. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 505.

¹⁴⁶ «La Constitución acepta el principio de que la ordenación presente y futura del Estado se sujetará a lo previsto en los art. 1º (2) y 55 de la Carta de las Naciones Unidas y al art. 1º del Pacto de los Derechos Civiles de 1966». Fue defendida la enmienda en la Comisión de Constitución del Senado, de 18 de agosto de 1977. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 1574-1575.

¹⁴⁷ Sobre esta cuestión en general, *vid.* TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 376-416.

¹⁴⁸ Enmienda nº 588. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 364.

¹⁴⁹ Enmiendas nº 592-593. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 365. Fueron rechazadas, pp. 506-507.

trataba de la significación del rey como «símbolo de la unión y solidaridad de los pueblos que lo integran»¹⁵⁰, o procurar que en los tratados se tuvieran en cuenta a los territorios autónomos cuando el contenido pudiera afectarles¹⁵¹.

3.2. Sobre la mejora del Estado autonómico

Las enmiendas se concentraron en el Título VIII que había abierto el camino a la descentralización e incluso a una especie de federalismo menor. Desde esa perspectiva general, al PNV le interesaba que tuviera primacía la voluntad propia de las comunidades e instaurar un procedimiento sencillo y sin excesiva intervención estatal en la elaboración de los Estatutos de Autonomía¹⁵². Correspondería la propuesta a la asamblea de parlamentarios de los territorios afectados y una vez sometido a referéndum, se remitiría a la Comisión Constitucional del Congreso. A estos efectos, todo el territorio constituiría una circunscripción electoral única. Las Cortes podrían solo aprobarlo o rechazarlo en su totalidad¹⁵³. Por otra parte, se quiso facilitar con una norma la recuperación de las Juntas Generales y de las Diputaciones forales¹⁵⁴.

Importaba mucho lo referente a las competencias de los territorios autónomos, lo que *a contrario* suponía ocuparse de las competencias estatales. De ahí el interés en fijar las competencias exclusivas del Estado, distinguiendo las que correspondían a este de aquellas otras que los Estatutos definirían como propias de cada Comunidad Autónoma¹⁵⁵. El PNV recortó la capacidad del Estado para armonizar las disposiciones normativas territoriales (antiguo art. 139, actual 150.3), y propuso la apertura constitucional a delegar o transferir competencias de titularidad estatal, reivindicación que fue uno de los caballos de batalla en el Congreso (apart. 2º del 149). Quiso modificar

¹⁵⁰ Enmienda nº 622. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 373. Rechazada, p. 535.

¹⁵¹ Enmienda nº 624. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 373.

¹⁵² *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 23.

¹⁵³ Enmienda nº 652 al art. 131. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 381. Fue rechazada, p. 582.

¹⁵⁴ Enmienda nº 653 al artículo 138. Cuando el texto habla de los órganos de las Comunidades Autónomas se añade «o en los órganos propios que los territorios históricos decidan establecer sobre la base de fórmulas democráticas. Los Estatutos especificarán su composición y funciones». *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 382. Rechazada, p. 584.

¹⁵⁵ Enmienda nº 657. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 382-383.

también el contenido del amplio listado competencial reservado al Estado. Seis apartados al menos quedaron afectados, así, los medios de transporte, minería, y, sobre todo, el orden público¹⁵⁶.

El PNV fracasó en el intento de que las Comunidades autónomas participaran en designación del Tribunal Constitucional¹⁵⁷, o en el de preservar el contenido de los Estatutos protegiéndolos de las reformas constitucionales no consentidas¹⁵⁸.

El nacionalismo vasco tenía la preocupación central de articular políticamente los territorios que comprendía la comunidad cultural. La Constitución podía contener disposiciones que favorecieran u obstaculizaran tal pretensión, de ahí el interés en resolver la incardinación administrativa del Condado de Treviño, el enclave burgalés en tierra alavesa¹⁵⁹. Importaba también flexibilizar las normas concernientes a la cooperación entre las diferentes comunidades autónomas y a su posible federación¹⁶⁰. Se trataba de «no ver desaparecer la posibilidad de un entendimiento de cara al problema de Navarra. No se trataba de abrir una configuración federal del Estado». La conclusión de convenios entre comunidades facilitaría el trabajo conjunto. Pero el Gobierno temía tanto o más la articulación de Cataluña, Valencia y Mallorca, el ámbito de los llamados Países catalanes, que el entendimiento de Navarra y lo que sería la Comunidad Autónoma Vasca¹⁶¹.

3.3. Un primer avance sobre algunos derechos históricos en materia de competencias. Los Conciertos Económicos

La pretensión directa de conseguir un estatus constitucional especial de Vasconia por la vía del Derecho histórico se manifestó en primer lugar al enmendar el texto de la ponencia en materia de competencias. Los diputados del Grupo Vasco presentaron una enmienda, la n° 676 al art. 139, que pretendía que los territorios autónomos –nombre primero que se aplicó a las Comu-

¹⁵⁶ Enmiendas 660 a 675 al art. 138. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 385-388. Fueron rechazadas todas.

¹⁵⁷ Enmienda n° 682. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 390. Rechazada, p. 592.

¹⁵⁸ Enmienda n° 685 al art. 158, que fue rechazada. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 592.

¹⁵⁹ Enmienda n° 686. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 391-392.

¹⁶⁰ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 19-20.

¹⁶¹ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 24.

nidades Autónomas– pudieran gestionar o ejecutar los servicios y funciones administrativas inherentes a las competencias que corresponden al Estado. Al justificarla alegaron que con la enmienda querían ofrecer un cauce a las nacionalidades que históricamente han tenido órganos de gobierno e instituciones. Y añaden que «nos referimos a los Fueros, nunca renunciados y cercenados de la forma y con las trágicas circunstancias de todos conocidos. El haber cegado las instituciones legislativas forales, impidiendo su evolución desde dentro, supone ahora una dificultad de acomodación entre el sistema normativo que preconiza el proyecto y las competencias tradicionales de los sistemas forales. El apartado a que nos referimos nace precisamente en el deseo de conseguir que la adaptación sea lo más fiel posible a las aspiraciones resultantes de las circunstancias mencionadas»¹⁶².

Desde el punto de vista dogmático y retórico, la reseñada cuestión de la soberanía era sumamente importante, pero en la práctica era impensable cualquier cambio de este principio. De ahí que el Grupo Vasco centró la atención en otra cuestión de mayor urgencia, el de la competencia tributaria. El Anteproyecto la reservaba al Estado y su redacción dificultaba la ansiada recuperación de los Concierdos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia. Se entendía además que ponía en peligro la supervivencia del de Álava y la del Convenio navarro. El art. 123 declaraba que «*la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado*, y que cualquier competencia de otras instancias en esta materia se haría de conformidad con la Constitución y las leyes». La terminante declaración normativa parecía chocar directamente con la aspiración de dotar de Hacienda propia a todos los territorios de Vasconia.

El texto colocaba al país ante un dilema difícil de resolver. Cabía, de un lado, la equiparación hacendística de las cuatro provincias suprimiendo el Convenio navarro y el Concierto alavés. Era una solución extraña, provocadora, que de llevarla a cabo amenazaría la consolidación de la Reforma política en Vasconia. De otro, la tajante declaración del Anteproyecto obstaculizaba la solución alternativa, es decir, la recuperación de la hacienda propia de Bizkaia y de Gipuzkoa, el objetivo que perseguían los diputados vascos. Pretendían conseguir la homogeneización hacendística de los cuatro territorios, al compartir todos la institución del pacto fiscal con el Estado. El PNV enmendó el artículo, invocando por primera vez los derechos históricos: «1. La potestad para establecer y exigir tributos corresponde al Estado, a los territorios autónomos y a las Corporaciones Locales, dentro

¹⁶² *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 388-390. Fue rechazada.

de los límites fijados por la leyes, sin perjuicio de los derechos históricos». La enmienda apenas contiene texto justificatorio, como si tratara de evitar que con la sola mención de los Conciertos saltaran las alarmas en perjuicio de los pretendientes¹⁶³. Pero lo cierto es que hubo otras menciones más directas, que apuntaban ya a una Disposición Adicional final donde figurara el respeto a «los tradicionales regímenes económicos y administrativos forales. La presente Constitución afirma su respeto al régimen jurídico, atribuciones y competencias actualmente vigentes en determinados territorios históricos forales»¹⁶⁴, o la observancia de procedimientos especiales de negociación del cupo, se entiende, con el Estado¹⁶⁵. Y para el caso de que ninguna de las enmiendas anteriores fueran aceptadas, se intentó introducir la salvaguarda de enmiendas de alcance general, de modo que todas las Comunidades Autónomas dispusieran de recursos económicos suficientes.

La cuestión de los Conciertos Económicos era de mucho peso e iba más allá de las fintas parlamentarias. El Estado gastaba mucho menos en Vasconia de lo que le tocaba por peso de población y del PIB vasco respecto del estatal (tres veces menos de lo que tocaba por población, renta y tasa de paro). Era necesario que llegara al Parlamento el sentir de una opinión pública comprometida con dicha institución, que no se trataba meramente de las demandas de los parlamentarios. En pleno proceso de discusión del texto constitucional se produjo en Bilbao, el 10 de junio de 1978, una manifestación masiva de apoyo al Concierto. Detrás de la campaña de sensibilización social y de la movilización estaba el PNV, que consiguió el respaldo de los sindicatos nacionalistas y de los partidos de extrema izquierda.

Al margen de la gran cuestión de recuperar un derecho histórico concreto como eran los Conciertos Económicos, estuvo la reclamación de una autonomía más amplia a título foral, que quedó plasmada en la enmienda nº 689 a la Disposición final. Su importancia proviene de que constituye el punto de partida que llevará a lo que terminará siendo la Disposición Adicional primera de la Constitución.

¹⁶³ La enmienda nº 649 al art. 123 refundió los dos párrafos del Informe. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 380. La ponencia se opuso a la distribución de tal potestad, p. 576.

¹⁶⁴ Enmienda nº 668 de adición de una nueva disposición final. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 392. Solo la Minoría catalana apoyó la enmienda en la Comisión, p. 599.

¹⁶⁵ La enmienda nº 680 al artículo 147, apartado 3, que se refería a las actividades financieras del Estado, propuso un párrafo final, «sin perjuicio de los procedimientos establecidos en su caso, para fijar las contribuciones a las cargas generales del Estado por parte de los territorios con régimen económico concertados». *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 390. Fue rechazada, p. 591.

3.4. La enmienda sobre la Disposición Adicional de los derechos históricos: autoría y su carácter táctico inicial

Virginia Tamayo tiene dicho que la enmienda nº 689 fue elaborada por el portavoz del Grupo Vasco en el Congreso, Xabier Arzalluz, y por el portavoz del Grupo de Senadores Vascos, Michel Unzueta¹⁶⁶. La explicación que aportaron años después Unzueta y Herrero de Miñón, respectivamente, es más compleja. Para aquél las declaraciones fueristas que se produjeron en 1976 con motivo de las conmemoraciones de la ley de Cánovas del Castillo fueron objeto de reflexión. Las tuvieron en cuenta en las reuniones de enero de los diputados y senadores nacionalistas en el convento de Larrea, donde el senador e historiador Federico de Zavala y el mismo Unzueta propusieron enmendar con una disposición adicional la devolución de los derechos históricos. La sugerencia no fue acogida por los reunidos, imbuidos de la tradición estatutaria, pero algunos tomaron nota de lo debatido, entre ellos Juan de Ajuriaguerra¹⁶⁷.

A partir de aquí entró en escena el diputado ucedista Herrero de Miñón. Conforme a su relato, el 20 de enero, probablemente después de la reunión de Larrea, acudieron a su domicilio madrileño Ajuriaguerra, Arzalluz y Unzueta. Le manifestaron que el meollo del planteamiento del PNV no estaba en las competencias sino en el reconocimiento de la identidad vasca como un cuerpo separado dentro del Estado. Contaba también el establecimiento de una administración vasca siguiendo el sistema del Concierto Económico, es decir, ateniéndose a un procedimiento bilateral, pactado. Los visitantes tenían presente el Estatuto de 1936 y el de Estella de 1931. Estaban, por tanto, fuera de planteamientos de estatalidad, algo que reconfortó a Herrero. La solución estaba en la devolución de los derechos históricos que abocaría a una inserción singular de Vasconia en España y a justificar unas competencias también singulares. Unzueta habló de denominar Carta foral al Estatuto resultante, y Ajuriaguerra apuntó que, de arreglarse la cuestión navarra, podía darse el nombre del antiguo Reino al nuevo ente autonómico vasco. Herrero de Miñón informó al Presidente Suárez de los términos de lo tratado¹⁶⁸.

La víspera de la conclusión del plazo para la presentación de enmiendas, Ajuriaguerra, que viajaba a Madrid, reclamó de Unzueta los papeles que tenía sobre la cuestión. Con esas notas, «y a golpe de teléfono, se articuló

¹⁶⁶ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 522.

¹⁶⁷ UNZUETA, Mitxel, *Recuerdos*, pp. 103-104.

¹⁶⁸ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 160-162.

la propuesta de Disposición Adicional»¹⁶⁹. El relato de Herrero de Miñón es más preciso respecto de este último momento. Había sido autorizado por el Presidente Suárez para continuar las conversaciones con el PNV. El día 31 de enero se reunió con Arzalluz en Nuevo Club de Madrid. «Allí, ante un ventanal que hace rotonda sobre Cedaceros y Alcalá me expuso su fórmula y redactamos de consuno lo que sería la enmienda vasca adicional número 869 al anteproyecto de Constitución, relativo al restablecimiento del tracto foral y el pacto con la Corona»¹⁷⁰.

En lugar del procedimiento ordinario previsto en la ponencia constitucional para la elaboración del Estatuto de Autonomía, la enmienda proponía la vía foral como camino original a seguir en el País Vasco. La formulación se inspiró en la propuesta de ley sobre recuperación de los Fueros que presentaron los parlamentarios vascos en 1918, de la que hemos dado cuenta más arriba.

Parece que la motivación inicial de la enmienda fue meramente táctica. Decimos inicial porque pronto mostró una inesperada operatividad. Virginia Tamayo ha dado cuenta de una intervención más o menos pública de Xabier Arzalluz, portavoz del Grupo Vasco en el Congreso y el protagonista más destacado en la cuestión de la enmienda adicional. Siete años después de los acontecimientos vividos en 1978 en el Congreso dio la siguiente explicación sobre el motivo de la presentación de la enmienda: «no estábamos pensando en los Fueros, sino que esclarecimos la estrategia de cómo no tener que decir que sí a la Constitución, porque así creíamos que echábamos encima de ellos la carga de la prueba». El mismo año de 1984 Federico Zabala, Senador de PNV, corroboró y matizó ante Tamayo la explicación: «es verdad la versión de Xabier Arzalluz. Si no optamos por la vía de la autodeterminación fue porque sabíamos que no iba a prosperar, ya que nos parecía muy fuerte en aquellos momentos»¹⁷¹. La idea del carácter táctico de la enmienda que expresó Arzalluz estaba en el ambiente entre los parlamentarios del PNV y sus aledaños en la primavera de 1978. Porque plantear de manera directa la autodeterminación, aunque con valor testimonial, sería, además, sumamente negativo para un partido que preveía asumir en fechas próximas responsabilidades de gobierno local, provincial y en el ente autonómico a crear. Una expectativa próxima de gobierno en un cuadro muy adverso de relación de

¹⁶⁹ UNZUETA, Mitxel, *Recuerdos*, p. 104.

¹⁷⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 162.

¹⁷¹ La autora posee la cinta de la conferencia que impartió Arzalluz en el batzoki de Beasain el 28 de septiembre de 1984, y recogió el testimonio de labios de Federico Zabala el 5 de noviembre del mismo año. TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 522, nota 1309.

fuerzas, tanto en el país como en el Estado, y que iba a necesitar de la colaboración del poder central para resolver los problemas graves que se vivían entonces en Vasconia. Había que salir indemne o con pocos daños del trance constitucional. Por su connotación tradicionalista, la vía foral parecía menos inocua, ya que era el discurso más aceptable para la derecha central, y, en principio, para el ejército.

La presentación de la enmienda foral por razones de oportunidad supuso dejar de lado lo que parecía la vocación natural de un partido nacionalista de reivindicar el derecho de autodeterminación. Pero, como vamos a ver, pronto se produjo una «conversión» real a la vía foral, a la vista de las virtualidades que manifestó tan pronto como salió a la palestra parlamentaria. Para empezar, y como ya hemos apuntado, servía para justificar la abstención en la votación de la Constitución en las Cámaras y en el posterior referéndum popular, habida cuenta de la frustración que había de generar el rechazo de la enmienda. De ahí el desconcierto que suscitó su presentación en las filas de UCD y en el Gobierno de Suárez. Conocían el efecto negativo que podía tener el apartamiento del PNV de la Reforma política, pero no terminaban de entender lo que planteaba este partido. En todo caso, pese a la sorprendente envoltura de la primera formulación de la enmienda, la vía foral reivindicaba una suerte de tradición, a la que era sensible la derecha.

Rezaba así la enmienda n° 689:

«1. Se derogan las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.

2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios.

3. Se renueva el Pacto foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieran podrán formar un único ámbito territorial, creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y consideren oportuno reservarse.

5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular»¹⁷².

¹⁷² *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 392-393.

3.5. Justificación de la enmienda y recepción por la ponencia

La justificación que acompañaba al texto normativo de la enmienda invocó el respeto y el entendimiento recíprocos. Decía recoger aspiraciones del pueblo vasco –al que califican de pacífico, justo y solidario– de los últimos cien años. Mantiene la tesis de que desde el primer expolio foral (cuya fecha, erróneamente, se sitúa en 1835), y en las tres guerras habidas desde entonces, «nuestro pueblo se ha visto obligado a creer en la fuerza como último recurso de salvaguardia de su personalidad». A guisa de comentario, digamos que el argumento, con reparos, vale parcialmente para la primera guerra de 1833-1839, pero no se atiene a la realidad en cuanto a lo que significó la de 1872-1876, contienda motivada fundamentalmente por el integrismo religioso y que fue decididamente dañina para la causa foral. Y valdría para la guerra civil de 1936-1939 si no fueran navarros los que se alzaron contra la República y contribuyeron a la derrota del Gobierno Autónomo de Euskadi. Es cierto que se suprimieron los Fueros con violencia, pero no que fueran la causa directa de las guerras.

Al suprimir en el siglo XIX por la fuerza de las armas las instituciones multiseculares vascas –continuaba la justificación– se eliminó «un modo de organización de probada eficacia, sustituyendo la convivencia mutua en la unión de la persona del Rey por un esquema jacobino no solo extraño, sino ajeno a la voluntad del pueblo vasco». La primera Diputación liberal de 1837, pese a haber sido nombrada por el Gobierno, proclamó que «no reside en las Cortes ni en poder alguno del Estado la facultad de destruir ni de modificar las instituciones fundamentales de este país sin el asentimiento de la su Junta General legítimamente convocada». Recordaron el Discurso preliminar de la Constitución de 1812 o las palabras de Castelar en las Cortes de 1876 sobre el valor democrático de los Fueros vascos. La ley abolicionista de aquel último año cegó las fuentes legislativas y con ellas la posibilidad de introducir los cambios normativos que exigía la evolución social. Pero el deseo de Cánovas del Castillo de coronar «inmediata y definitivamente la grande obra de la unidad nacional» suponía la imposición de la «unidad jurídica», concepto nuevo y de extraño cuño que se impone a la «unión de voluntades».

Concluía señalando que desde que dio comienzo el proceso de abolición del autogobierno, las instituciones e instancias vascas han realizado esfuerzos constantes «por reanudar el tracto institucional con los poderes forales». Al plantear una vez más la devolución de los poderes e instituciones forales, la Minoría vasca del Congreso se atiene a un imperativo histórico y al reciente mandato de las urnas el 15 de junio de 1977¹⁷³.

¹⁷³ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 392-393.

La enmienda fue recibida con irritación entre los representantes de los partidos mayoritarios que controlaban la ponencia. Resultaba inaceptable el reconocimiento de unos poderes jurídicos originarios y, «especialmente, a los socialistas la renovación de ningún pacto con la Corona. Para UCD, por su parte, no podía ni plantearse el caso de unos territorios que, cara a cara, negociaran con el Gobierno de turno su régimen de autogobierno o el traspaso de competencias. Especial irritación provocó el párrafo de la justificación en el que se venía a afirmar que ningún poder del Estado –ni las Cortes– está legitimado para destruir o modificar las instituciones vascas fundamentales»¹⁷⁴.

Como vamos a ver, los miembros de la ponencia, con la excepción de la Minoría catalana, rechazaron la propuesta por unanimidad¹⁷⁵.

3.6. Problemas intrínsecos y contextuales que presenta la enmienda

Dejamos de lado la imprecisión sobre las fechas de las leyes derogatorias de Fueros, resultado quizás de la precipitación e incluso improvisación a la hora de elaborar el documento. A la altura de 1978, no era fácil identificar algunas instituciones y poderes políticos originarios, abolidos hacía más de siglo y medio (1837, 1841, 1844 y 1876). Era clara la fiscalidad, puesto que había tenido una suerte de continuidad a través de los Concierdos. Incluso el cuidado del orden público. Y mucho más complicada la cuestión de la forma de defensa del territorio y del servicio militar, así como otras diversas competencias forales.

Algunas tesis y afirmaciones de la justificación de la enmienda se sustentan en una argumentación discutible como resultado quizás del conocimiento deficiente que se tenía en aquellos años de la historia constitucional española y de la foralidad vasca del siglo XIX. Pero el núcleo de la justificación enlaza con lo que dijeron los parlamentarios liberales vascos en el Congreso y en el Senado cien años antes, en el debate de la ley canovista de abolición de Fueros de 1876¹⁷⁶.

A lo dicho hay que añadir dos objeciones mayores sobre el papel que los autores de la enmienda asignaron a la Corona y respecto de la virtualidad del método propuesto para construir un ente autonómico común.

¹⁷⁴ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 147.

¹⁷⁵ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, p. 599.

¹⁷⁶ En relación a los encendidos debates que suscitó la elaboración de esta ley, *vid.* MONREAL ZIA, Gregorio, *La Ley abolitoria de los Fueros de 21 de julio de 1876*, pp. 39-192.

En primer lugar –como pronto hizo ver el ponente socialista Peces Barba–, el Pacto con la Corona carecía de consistencia por la propia entidad de la Monarquía en el momento constituyente de 1977-1978. La Corona de la Transición no era la Monarquía absoluta del Antiguo Régimen, tampoco la Monarquía liberal de octubre de 1839, la que regía en el Estado cuando se elaboró la Ley de Fueros, o la de la Restauración de 1876, en la fecha en que Cánovas del Castillo sacó adelante la ley abolitoria del régimen vasco. La de ahora era una institución surgida del entramado institucional del franquismo, con una necesidad perentoria de legitimación. Si los Parlamentos de 1839 y 1876 reclamaron y ejercitaron su competencia soberana para tratar en exclusiva de la pervivencia de los Fueros (cuando total o parcialmente estaban vigentes), y excluyeron de hecho la intervención de Isabel II y de Alfonso XII, con mayor razón habían de invocar tal competencia ahora que se pretendía restaurarlos en una monarquía en trance de afianzamiento. El problema de entonces, como el de ahora, era cohonestar una cierta forma de poder soberano limitado –los Fueros– con la dogmática constitucional de la soberanía nacional. Con el texto de la ponencia en la mano no había cabida para el método pactista del Antiguo Régimen e incluso el que en cierto modo se empleó en la elaboración de la Ley de 1839, es decir, el entendimiento entre las autoridades o los representantes vascos y el Ejecutivo central. En el Anteproyecto de la ponencia la soberanía correspondía al pueblo español representado por las Cortes y solo confería poderes limitados a la institución monárquica. Los Borbones de la Transición necesitaban cobertura constitucional para legitimarse, un desafío que requería mucha prudencia y habilidad. Cuanto más se alejaran del pleito foral vasco, mejor. El Anteproyecto nada decía de atribuir al rey poderes especiales sobre una parte del Estado.

En segundo lugar, el nacionalismo vasco aspiraba a integrar Navarra en un ente autonómico común. Ahora bien, la Reforma estaba respetando los elementos socio-económicos y políticos del orden precedente y mantuvo intacta, al menos en una primera fase, la capacidad de control de los poderes fácticos provinciales –en Álava y, singularmente, en Navarra– decididamente opuestos al cambio del *statu quo*. Por otra parte, la propuesta foral que estamos comentando debía desarrollarse en dos tiempos. Es decir, había que proceder primero a devolver los poderes forales a las cuatro provincias, y, después, a ensamblarlas en un proyecto autonómico común. Durante la II República falló la articulación de Navarra, y ahora se padecía la desventaja de la falta de ruptura democrática que sí se produjo en aquel período con el consiguiente ensanchamiento del campo de maniobra. Porque con la correlación de representantes parlamentarios que existían en 1977-1978 en el territorio, Navarra volvería a quedar fuera del proceso. La mayoría de los

diputados y senadores de UCD, liderados por el senador Jaime Ignacio Del Burgo, eran hostiles a cualquier entendimiento para poner en marcha una autonomía de Vasconia. Solo se contaba con el respaldo del senador Manuel de Irujo, y el apoyo incierto de los dos diputados del PSOE navarro. Y ello, a pesar de que, como ya se ha visto, y de conformidad con los resultados electorales de 15 de junio de 1977, la autonomía conjunta contaba en Navarra con una mayoría de votos favorables, bien que dispersos en distintos partidos marginales, salvo los que tocaban al PSOE. Era un apoyo débil, poco operativo, cosido con alfileres. El método foral de acceso o recuperación de la autonomía añadía incertidumbre en cuanto a si iba a servir para construir el autogobierno a cuatro.

4. El aislamiento del PNV

A partir del 9 de febrero la ponencia inició sus debates. Por lo que se sabe de sus deliberaciones admitieron algunas enmiendas vascas y rechazaron otras, todas las de carácter foral. Según informó Roca, los ponentes no querían oír hablar de la especificidad del problema vasco. El PNV sacó la impresión de que la UCD y el PSOE buscaban su exclusión empujándolo a la marginalidad en compañía de los partidos de extrema izquierda. Habrían urdido una campaña para presentarlo ante la opinión pública como un partido separatista. Para los jeltzales, la fijación de los niveles autonómicos era un asunto que se reservaban aquellos dos partidos¹⁷⁷.

5. El intento de romper el aislamiento

A la vista de cómo iban las cosas, y mientras la ponencia seguía la discusión del Anteproyecto, el PNV realizó un intento de romper el aislamiento en que vivía. El 6 de abril se produjo en el Pleno del Congreso un debate acerca del cumplimiento por el Gobierno de los Pactos de la Moncloa. En su intervención, el portavoz del PNV Xabier Arzalluz dio a conocer a la cámara el espíritu de la enmienda adicional que tenían presentada en la ponencia e hizo frente a las acusaciones sobre las ambigüedades del partido y a su regateo de la autonomía. En opinión del dirigente nacionalista, las comunidades vascas cumplieron durante siglos sus pactos con la Corona y vivieron en paz. Si ahora se llegara a concertar un nuevo pacto lo cumplirían como antaño. Porque la Disposición Adicional no era una finta táctica sino un modo de

¹⁷⁷ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 28-29.

colocar el problema vasco en su auténtico contexto. El presidente Suárez reaccionó de inmediato y le comunicó su deseo de negociar y llegar a un acuerdo¹⁷⁸.

Diez días más tarde representantes del PNV se desplazaron a la estación de esquí de Candanchú para entrevistarse con el rey, que mostró su satisfacción por lo dicho en el discurso de Arzalluz. Se le entregó un documento con los planteamientos del partido. Hubo palabras amables, lo que, tal como estaban las cosas, suponía mucho¹⁷⁹. En una nueva reunión entre el Presidente Suárez y Arzalluz, celebrada unas semanas más tarde, aquél no pudo digerir la propuesta del PNV¹⁸⁰.

El examen en la ponencia de las enmiendas y votos particulares siguió su curso con el dato notable de un Peces Barba abandonando las sesiones de la ponencia, sin que por ello eludiera la firma del Anteproyecto ultimado por el grupo redactor.

6. El balance del PNV respecto de la suerte de sus aportaciones al texto de la ponencia

17 de abril la ponencia concluyó el estudio las enmiendas al segundo borrador, y se dio a conocer el Informe y el anexo con el texto del Anteproyecto¹⁸¹. Incluía la Disposición Transitoria sobre Navarra pero, como venimos diciendo, ninguna otra referencia a los derechos históricos, Concierdos Económicos, etc.

El balance que hizo el propio PNV respecto del trato dado a sus aportaciones al texto de la ponencia fue netamente negativo. Destacaron el rechazo de las enmiendas importantes del Grupo Vasco sobre concepción del Estado, grandes definiciones programáticas, o las presentadas a las disposiciones concernientes a las autonomías. Se habían aceptado algunas, bien por coincidir con las de otros grupos parlamentarios o porque se recogió el espíritu pero no la letra o por la aceptación de algún aspecto de la enmienda aunque no de todos¹⁸².

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 29-30.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 30.

¹⁸⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 163.

¹⁸¹ *Boletín Oficial de las Cortes*, 17 abril, nº 82, en *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 601-630.

¹⁸² *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 31.

V. LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

1. Del aislamiento a la integración en el consenso

El viernes 5 de mayo dio comienzo el debate del Anteproyecto de la ponencia en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. De entre los 36 votos de los comisionados uno correspondía al PNV. Arzalluz intervino en las enmiendas relacionadas con el Estado y su forma, sobre las nacionalidades o la unidad de España, es decir, en las cuestiones fundamentales del debate, y de las demás se hizo cargo el diputado Marcos Vizcaya. La defensa de las posturas del Gobierno recayó en el ministro de Justicia Landelino Lavilla hasta que el vicepresidente Abril Martorell tomó las riendas del proceso en las cámaras.

Tiene interés contemplar la oscilación entre las posiciones de aislamiento e integración del PNV en el consenso constitucional, al menos hasta que se entró a tratar de la Disposición Adicional¹⁸³. En la Comisión privaron los debates agrios hasta el 20 de mayo. UCD, con el apoyo de AP, ganaba las votaciones. A partir de esa fecha y en una cena celebrada *ad hoc* se instauró el consenso entre UCD, PSOE, Minoría catalana y PCE. Peces Barba, por indicación de Felipe González, comunicó al PNV lo que estaba ocurriendo. Los diputados de dicho partido, despechados, abandonaron la Cámara, acompañados de los de Alianza Popular, también excluidos. No volvieron al Congreso hasta que concluyó el debate del último artículo consensuado¹⁸⁴. Durante esta fase de aislamiento y exclusión en la Comisión Constitucional, el Gobierno guardó distancias respecto del áspero problema vasco, difícil de tratar. Venía abordando los temas de autonomía siguiendo el punto de vista catalán, con la previsión de que el primer Estatuto a tramitar sería el de este territorio, que condicionaría los que vendrían después. Una previsión fallida, como se sabe, ya que unos meses más tarde se adelantó la Asamblea de Parlamentarios vascos con su proyecto estatutario. Cuando se entraba a tratar directamente un tema referente a Vasconia, el vicepresidente Abril Martorell consultaba con los socialistas vascos que tenían una visión del Estado similar a la de UCD. Hacía solo unos meses que el Gobierno había apoyado al socialista Ramón Rubial en su nombramiento como primer presidente del Consejo General Vasco¹⁸⁵. He aquí una muestra del aislamiento en el

¹⁸³ Las vicisitudes de la exclusión del consenso de AP y del PNV en PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración*, pp. 165-173.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 33-34.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 35-36.

Congreso de los diputados del PNV: en el lapso de tiempo de apartamiento del consenso de los demás, los peneuvistas no tuvieron entrevista alguna con Landelino Lavilla y Herrero de Miñón, los responsables de UCD en la Comisión en aquel momento, para darles a conocer sus tesis. Los contactos con Miquel Roca se limitaban a lo puramente informativo y fueron esporádicos¹⁸⁶.

Las cosas cambiaron después de que el PNV abandonó airado el Congreso, molesto por lo acordado en la cena de trabajo de los partidos del consenso. Fue invitado a participar en los próximos encuentros en los que se seguirían acordando los temas problemáticos. Se celebraron «en ambiente cordial y de aceptación». El 6 de junio, Arzalluz y Vizcaya acudieron por primera vez al despacho de Peces-Barba, al parecer con planteamientos suaves y pequeñas reivindicaciones sobre el capítulo VIII. Al esbozar la Disposición Adicional, rodearon la propuesta de un nimbo sentimental y simbólico. La postura se endureció tras hablar con Garaikotxea, pero sin abandonar la moderación. Estaban satisfechos con la introducción del término nacionalidad y pretendieron sin resultado que se tratara la disposición antes de entrar a debatir el título VIII¹⁸⁷. Las cosas discurrían con fluidez y reinó la cordialidad en el círculo de participantes, que continuaron reuniéndose en los despachos de Peces Barba, Pérez Llorca, Óscar Alzaga o en una sala cedida por el Hotel Palace, y hasta en el mismo Congreso¹⁸⁸.

El consenso se articuló en círculos concéntricos ya que, en primer lugar, se ponían de acuerdo UCD-PSOE, después la totalidad de partidos, y aunque a veces se llegaba al entendimiento sin el concurso de Alianza Popular. En este breve pero fecundo período de consenso el PNV incidió en materias de Seguridad Social, Sanidad, Relaciones Laborales, Orden Público, Educación y Justicia. Y obtuvo logros directos en cuanto al Tribunal de Justicia, que se configuró como una institución más de las Comunidades Autónomas, en rebajar las competencias del Estado en Sanidad y Relaciones Laborales o al abrir la posibilidad de crear una Policía Autónoma.

En la reunión de 9 de junio, en el despacho de Peces Barba, se abordó la cuestión de la Disposición Adicional. Los negociadores se mostraron cau-

¹⁸⁶ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, pp. 146-147.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 149.

¹⁸⁸ En nombre de UCD participaban Pérez Llorca, Herrero de Miñón, Gabriel Cisneros y en ocasiones Abril Martorell; por el PSOE, Peces Barba y Alfonso Guerra; Martín Toval por Socialistas de Cataluña. El PCE estaba representado por Jordi Solé Tura (en alguna ocasión, Carrillo). Roca Junyent por Minoría catalana, y Kepa Sodupe y Marcos Vizcaya, por el PNV. *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 37. Esta fase del consenso ha sido descrita por PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración*, pp. 173-196.

tos. El PNV había pedido informes a conocidos foralistas y estaban a la espera¹⁸⁹. Pero las cosas volvieron a enturbiarse de nuevo cuando llegó la hora de debatir el título VIII. Óscar Alzaga y Meilán Gil, por UCD, ocupaban ahora la escena en materia foral, y Arzalluz por parte del PNV. Advirtió este que no firmaría nada de no llegar a un acuerdo sobre la Disposición Adicional. Quedó aparcado el tema para el final si bien el PNV siguió recordándolo¹⁹⁰.

2. El debate general del Anteproyecto en la Comisión constitucional: la primera defensa de la enmienda

La Comisión constitucional inició su trabajo con un debate general sobre todo el Anteproyecto. Los portavoces intervinieron en un orden de mayor a menor representación. En nombre del Grupo Vasco lo hizo Xabier Arzalluz que expuso su punto de vista sobre la Constitución y la propuesta vasca.

Al referirse al esfuerzo hecho por su partido concurriendo a las elecciones y realizando una aportación a la democratización del Estado, puso de relieve que la razón de ser del PNV obedecía a la incapacidad del constitucionalismo español para asumir el pacto foral. El sistema pacticio hizo posible la integración de los territorios vascos en la Corona. El momento presente podía ser la ocasión para realizar la unidad superior de una nación de naciones, aplicando el principio de las nacionalidades. El tipo de unidad que generan los Estados federales o confederales no necesita de una formulación como la del art. 2º del nuevo borrador ya que la unidad debe ser asentida y satisfactoria, no enfática y retórica. Es incorrecto afirmar que la Constitución se fundamenta en la unidad, puesto que lo que toca es crear condiciones para que sea posible voluntariamente.

El pacto foral con la Corona viene de muy lejos. Recordó un suceso de 1601, año en que los vizcaínos pidieron borrar en las Reales Pragmáticas referencias incorrectas sobre la foralidad. Destacó que aquella solicitud al monarca concluía diciendo que «si no hubiera lugar a hacernos, nosotros quedamos obligados a defender nuestra muy amada patria hasta ver quemada y asolada esta Señoría y nuestras mujeres, hijos y familia, y buscar quien nos ampare y trate bien». Según el portavoz peneuvista «somos conscientes de que para algunos los términos de fueros, conciertos, etc. son reliquias históricas. Pero para nosotros, no. Porque ni hemos perdido memoria histórica, ni hemos perdido la continuidad de nuestra raíz y nuestra propia personalidad».

¹⁸⁹ GALLEGU-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 149.

¹⁹⁰ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 38-39.

Para el portavoz del Grupo Vasco, la propuesta del pacto foral no tiene un carácter coyuntural u oportunista. El fuerismo está en el lema JEL del partido (*Jaungoikoa eta lege zaharrak*, ‘Dios y leyes viejas’). El Fuero no es un almacén de leyes caducas, sino «un nivel de poder político, una disponibilidad propia» que en el pasado era compatible con la unidad de la Corona.

En un nuevo momento de instauración monárquica la renovación del pacto con la Corona debería ser el «lazo de unión de pueblos libres que se autolimitan en su soberanía, cediendo aquella parte que consideran necesaria para potenciarse a sí mismos en la unión y solidaridad con los demás. Este es el sentido de nuestras enmiendas, especialmente la número 689, aunque presentíamos, tal vez por su incorrecta formulación, como así ha sucedido, que la Ponencia no iba tomarla en consideración». Arzalluz recordó lo que pidieron las Diputaciones en 1919. A los vascos, desde las Cortes de Cádiz, les ha costado venir a un Parlamento general, pero quieren colaborar en construir una convivencia.

Los diputados vascos estaban interesados en cuestiones de interés común. De ahí sus propuestas sobre abolición de la pena de muerte, la postura contraria a la desnaturalización del Senado y al Estado confesional¹⁹¹.

En el turno de rectificaciones y alusiones, Peces-Barba recordó la obviedad de que esta Monarquía no es la absoluta del Antiguo Régimen, y Fraga espetó que la época foral no fue algo idílico. Y el portavoz vasco insistió en que los diputados de su grupo venían al Parlamento sin intenciones ocultas. Buscaban una solución¹⁹².

En la votación sobre la aceptación a trámite del Anteproyecto de Constitución fue aprobado por 35 votos a favor, sin votos en contra o abstenciones¹⁹³. El apoyo inicial vasco al Anteproyecto de Constitución tenía probablemente un carácter funcional, el de dar paso al debate.

3. El debate por artículos: los partidos del consenso formulan su propia enmienda adicional sobre los derechos históricos

Por primera vez, los constituyentes se enfrentaban a la pretensión de constitucionalizar los derechos históricos, con la excepción de lo acontecido en la Junta de Bayona en donde las cuatro provincias actuando de consuno intentaron preservar el sistema foral y consiguieron un resultado. El art. 144

¹⁹¹ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, I, pp. 677-680.

¹⁹² *Ibidem*, I, pp. 728-729.

¹⁹³ *Ibidem*, I, p. 734.

de la Constitución aprobada en aquella ciudad vasca de Francia aceptó la conservación provisional de los Fueros Álava, Gipuzkoa, Bizkaia y Navarra, con cita nominal de los territorios, algo que no se repetirá en el futuro¹⁹⁴. Por otra parte los fueristas vascos liberales consideraron que la ley de 25 de octubre de 1839 era un acta adicional a la Constitución de 1837 y a las Constituciones siguientes¹⁹⁵. Pero no consta una pretensión o una concesión similar en las otras siete constituciones de los siglos XIX y XX. Hay que tener en cuenta que no ocurrió lo mismo respecto del Derecho privado. Porque si bien es cierto que desde sus mismos comienzos, el constitucionalismo liberal propuso que unos mismos códigos rigieran en toda la Monarquía, la Constitución de 1876 abrió la puerta a la vigencia de las especialidades civiles territoriales. Hizo posible la fórmula del art. 12 del Código civil y la posterior aparición de los apéndices regionales. La tradición constitucional de relativa autonomía civil fue respetada¹⁹⁶.

La percepción de que había que dar una salida constitucional al problema vasco se fue agudizando a medida que avanzaban los debates. Se agotaba el tiempo para actuar y había que tomar postura ante la enmienda del PNV sobre los derechos históricos que la ponencia había desechado. El 19 de junio se reunieron en el despacho del diputado Óscar Alzaga representantes de UCD, PSOE, PC y Minoría catalana y acordaron, a impulso de UCD, redactar y consensuar una enmienda *in voce* sobre la presentada por el PNV. Es el texto que en el curso del proceso constituyente se convirtió en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. Asistió también a la reunión el portavoz del Grupo del PNV, quien manifestó, según los periodistas de la Quadra y Gallego, que mantendría ante la Comisión la enmienda de su Grupo, que acababan de modificar –como vamos a ver ahora– si bien, una vez derrotada, votaría a favor de la que se proponían presentar los partidos del consenso.

¹⁹⁴ «Los Fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la nación». *Vid.* MONREAL ZIA, Gregorio, Los Fueros vascos en la Junta de Bayona de 1808, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, Cuadernos, 4. Les origines du constitutionnalisme et la Constitution de Bayonne du 7 juillet 1808, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2009, pp. 255-278.

¹⁹⁵ «1º. Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía. 2º. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los tales mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ella cuenta a las Cortes». MONREAL ZIA, Gregorio, *La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839*, pp. 322-323.

¹⁹⁶ MONREAL ZIA, Gregorio, Codificación civil y legislación foral de Vizcaya, *Anuario de Historia del Derecho español*, 83 (2012), pp. 185-251.

Alianza Popular se sumó al consenso. Fraga aseguró que la firmaría «con mucho gusto y con su segundo apellido, Iribarne, «que como Ud. sabe, es vasco»¹⁹⁷.

La parte declarativa y prescriptiva de la propuesta era esta:

«La Constitución ampara y respeta los Derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevara a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»¹⁹⁸.

Herrero de Miñón se abstuvo en la votación en el pleno. Ha hecho notar que los firmantes sustituían la referencia precisa a concretas competencias soberanas del Estado por otra a algo tan inconcreto, política y jurídicamente, como el «marco de la Constitución»¹⁹⁹.

4. El PNV reformula la enmienda presentada en la ponencia

De conformidad con la explicación que ha dado el mismo Herrero de Miñón, cuatro días antes de que se produjera el acuerdo de los miembros de la ponencia, es decir, el 15 de junio, se reunió con Arzalluz y Unzueta para examinar la enmienda original que presentó el PNV en la ponencia. Decidieron modificarla suprimiendo la referencia al pacto con la Corona, así como incorporar una tabla de determinadas competencias estatales «que sirvieran de marco o techo a la actualización de los derechos históricos». Se pretendía eliminar suspicacias y acercar posiciones con la mayoría. Fue la enmienda *in voce* que presentó Arzalluz después de hacerse público lo acordado por los miembros del consenso²⁰⁰. En el ínterin hubo incluso otro intento fallido de Herrero de Miñón de formular la enmienda vasca de manera más satisfactoria. De hecho, resolvía mejor los problemas que planteaba la foralidad al constitucionalizarse. No prosperó por la oposición frontal de UCD, y ni tan siquiera llegó a salir del ámbito del partido²⁰¹.

¹⁹⁷ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, pp. 149-150.

¹⁹⁸ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, p. 1769.

¹⁹⁹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 164.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 164.

²⁰¹ A la vista de lo que ya se sabía sobre la enmienda del consenso, que se hizo pública el día 19, Herrero de Miñón, tras consultar con Unzueta y Arzalluz, redactó un nuevo texto. El mismo día 19 fue convocado a la Moncloa para que un grupo de personalidades del partido examinaran su propuesta. Fue rechazada de plano. Escandalizó especialmente a los asistentes la mención a la «reanudación del tracto foral».

A riesgo del cansancio de añadir un nuevo texto merece la pena reproducir la propuesta, que refleja una formulación más afinada:

La dirección y el grupo parlamentario del PNV señalaron de inmediato el paralelismo entre la enmienda aprobada por el grupo del consenso y la ley de 1839. Confirmaba esta los Fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional», párrafo que tantas querellas suscitó en el siglo XIX, en tanto que la enmienda del consenso decía ampararlos y respetarlos para actualizarlos «en el marco de la Constitución». Se había acusado al Grupo parlamentario vasco del abandono del marco constitucional, de colocarse por encima de las demás comunidades y de establecer una vía propia. Era necesario perfilar mejor la enmienda original n° 689 del PNV. La enmienda *in voce* que Herrero de Miñón redactó junto con Unzueta y Arzalluz fue presentada, en efecto, el día 20 de junio. Incorporaba parte del texto de los consensuantes, y la refundieron con la enmienda que tenían presentada al artículo que contenía el listado de competencias exclusivas del Estado. Se hacía frente a las críticas estableciendo un techo competencial del Estado que no se podría sobrepasar. La redacción se hizo sobre la marcha. Decía el texto lo que sigue:

«La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, cuya concreción actual se fijará en el régimen autonómico de los territorios afectados, de acuerdo con las instituciones de los mismos.

«1. La Constitución reconoce y garantiza, en la forma prevista en los apartados siguientes, los derechos históricos de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, a cuyo efecto se derogan las leyes del 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876.

2. Para la reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido, el Gobierno, con los Parlamentarios de las Provincias afectadas, elaborará el correspondiente régimen autonómico, que será sometido a referéndum en las mismas.

En caso de ser aprobado mediante referéndum el proyecto a que se refiere el párrafo anterior, será elevado a las Cortes Generales para su conversión en Ley mediante voto de ratificación y como tal será sancionado y promulgado por el Rey.

El régimen autonómico así aprobado no podrá ser modificado sin el previo consentimiento de las Provincias forales afectadas, expresado mediante referéndum.

3. A los precedentes efectos, sin perjuicio de las delegaciones que proceda acordar, podrán transferirse en su conjunto las competencias sobre materias no atribuidas como exclusivas al Estado por el artículo 143.1 También podrán ser transferidas las competencias sobre las materias enunciadas en los números 16.º, 17.º (primer inciso), 18.º, 19.º (tercer inciso), 20.ª (tercer inciso), 22.º y 23.º, del apartado 1 del mismo artículo 143. En los dos supuestos contemplados en el párrafo anterior, las transferencias tendrán lugar en los plazos determinados de común acuerdo.

4. Los territorios que conserven el régimen foral lo mantendrán en su integridad, salvo que resulte modificado por el procedimiento que requiera su naturaleza.

Nota. Los números señalados en el apartado 3 se refieren a. Seguridad Social, régimen jurídico de la Administración Autónoma y de sus funcionarios, pesca marítima (se pretende que se transfiera la de bajura), legislación sobre puertos, tráfico, montes y obras públicas de ámbito autonómico.» *Ibidem*, pp. 164-165.

A estos efectos, el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia.

En ningún caso serán transferidas las señaladas en los apartados 1, 2, 3,4, 9,10, 11, 12, 14,4-1, 17, 1-2-5-6, 20, 1-2-4-5, 21, 23bis y la 1 y 2, 28, del artículo 141 (actual 149)».

El texto fue distribuido entre los miembros de la Comisión el mismo día 20 de junio, fecha en que concluía el debate constitucional, tras 23 jornadas de discusiones.

Adviértase en primer lugar, como ha señalado Tamayo, que el ente que pacta con el Estado son las instituciones de los territorios, no el Consejo General Vasco²⁰².

De conformidad con la enmienda reformada del PNV, las competencias descritas en el artículo 141 no serían transferibles. La autoprohibición que se impuso el grupo parlamentario en la enmienda obedece a que los partidos del consenso reconocían los derechos históricos pero ceñían su actualización al ámbito del título VIII. Es decir, parecían aceptarlos formalmente, pero terminaban equiparando las competencias de los territorios vascos a las de las comunidades sin derechos históricos. De ahí que el PNV, tras hacer el esfuerzo de aceptar el concepto del «marco de la Constitución», exigía a cambio una concreción respecto del alcance real del reconocimiento. De ser este satisfactorio, se mostraría flexible en cuanto a los plazos de ejecución. UCD se resistía a concretar nada. Argüía que ya era suficiente con la posibilidad de delegación de las facultades exclusivas del Estado, tesis que el PNV no asumía por considerar originarios los poderes forales y por lo que no tenía sentido que el Estado los delegara, como mucho cabría transferirlos. A su vez, UCD llegó a asumir la idea de la transferencia, pero no se comprometía a concretar las facultades transferibles. Las cosas se orientaron hacia una fórmula ambigua, la contenida en actual artículo 150.2:

«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación»²⁰³.

En suma, la falta de concreción de la Disposición Adicional del consenso y del artículo precedente inquietaba a los nacionalistas vascos. Abría ciertamente la Constitución desde el punto de vista autonómico pero sin de-

²⁰² El texto de la nueva enmienda en TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 525.

²⁰³ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 40-41.

terminar las competencias transferibles a las comunidades, ni la autoridad que había de definir la naturaleza transferible de ellas. La Adicional, al situar el límite de la actualización en el marco constitucional, dejaba la apertura en algo meramente formal. Para el PNV la única manera de resolver el problema estaba en formular la Disposición Adicional de modo que no remitiera necesariamente al marco constitucional. Esta pretensión se iba a convertir en el punto clave de la negociación²⁰⁴.

Los nacionalistas explicaron en las reuniones del consenso que la referencia al marco constitucional era similar al «sin perjuicio de la unidad constitucional» de la ley de Fueros de 1839 que permitió el posterior expolio foral. La remisión al marco constitucional llevó al rechazo de la propuesta del Gobierno y al abandono de las reuniones del consenso, además de a la decisión de defender en la Comisión las enmiendas del PNV, una a una. Se acusó al partido de beneficiarse del consenso durante un tiempo para romperlo después. Lo cierto es que tenían anunciado que sin entendimiento en cuanto a la enmienda adicional, no habría acuerdo general con los partidos del consenso respecto de la Constitución²⁰⁵.

Según la versión del PNV, Arzalluz intentó hablar con Suárez para mostrarle el deseo de llegar a un acuerdo. Todos se daban cuenta de que, tras la retirada de las reuniones del consenso y de la resolución de defender las enmiendas del grupo parlamentario, el único problema constitucional serio que quedaba pendiente era el vasco. Al llegar al título VIII el portavoz de UCD Pérez Llorca advirtió a los peneuvistas de que si mantenían sus enmiendas, algunos, como podía ser el caso de los catalanes, se verían obligados a apoyarlas, con lo que se rompería el consenso desapareciendo los logros alcanzados en dicho título. El PNV mantuvo sus enmiendas, y perdió las votaciones. En ocasiones, lograron la abstención de los catalanes y los comunistas²⁰⁶.

En este confuso contexto de disenso del PNV con UCD se produjo la votación sobre la enmienda acerca de la autodeterminación presentada por Letamendia, el diputado de Euskadiko Ezkerra. Apoyaron aquellos la enmienda, pese a afirmar que estaban aceptando el principio, aunque no su constitucionalización y tampoco estaban conformes con los términos defectuosos en que se había formulado la enmienda de la izquierda abertzale²⁰⁷.

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 41-42.

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 42-43.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 43.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 43-44.

Una observación sobre el ambiente reinante tras el acuerdo de los grupos del consenso. Los partidos que lo habían avalado lo defendieron con vehemencia. Se difundió la idea de que con la enmienda aprobada se solucionaría el problema vasco, ya que el texto consensuado permitía recuperar los Concierdos Económicos y otros derechos históricos. En caso de oponerse, el PNV renunciaba a todo y sería responsable de que la Constitución no abriera el paso a la singularidad vasca²⁰⁸.

El esfuerzo de aproximación formal del PNV a la enmienda del consenso no ocultaba que eran sustanciales las diferencias entre los dos textos. Mientras en la enmienda del consenso «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos», la del PNV los «reconoce y garantiza». Aquella no determina los lugares en donde han de ser protegidos tales derechos, y esta habla taxativamente de Álava, Gipuzkoa, Navarra y Bizkaia. La primera no da cuenta de quienes han de ser los sujetos pactantes en la recuperación, ni tan siquiera si los hay, la del PNV concreta que son las instituciones de los territorios forales. Y, por último, la enmienda del consenso no hace referencia alguna al alcance o la extensión de la recuperación, mientras que la enmienda peneuvista da a entender que el régimen foral podría nutrirse con competencias de titularidad estatal, sin más limitación que algunas determinadas y expresamente citadas del art. 149. Dos propuestas, por tanto, alejadas.

5. El debate de la enmienda del consenso y de la del PNV

El debate en la Comisión de ambas enmiendas, la del PNV y la del consenso, se produjo conjuntamente. De la defensa de la enmienda del PNV sólo se ocupó su portavoz, y se opusieron a ella los demás intervinientes, al tiempo que abogaban a favor de la enmienda del consenso.

Xabier Arzalluz, al recordar el discurso foral del diputado alavés Moraza pronunciado en esas mismas Cortes el día 21 de julio de 1876, destacó que el problema venía de lejos. Los fueros no son, como sugieren algunos, el derecho de pernada, sino libertades originales, preservadas mediante un pacto foral ininterrumpido hasta mediados del siglo XIX. Es cierto que el embate contra los Fueros arranca al menos de la época de Godoy, seguido después por la imposición del concepto francés de soberanía nacional y de la idea jacobina de nación. La ley de 1839 confirmó los Fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional» y para Cánovas del Castillo era la fuerza la que causaba estado, la que creaba el Derecho. Pero tras la ley de 1876 hubo una

²⁰⁸ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 150.

reclamación constante de las instituciones propias, no meras reclamaciones coyunturales. El nacionalismo vasco surge tras la gran frustración de la vía foral, y pasó a apoyarse en el principio de las nacionalidades y a reclamar la estatalidad. El Mensaje de las Diputaciones de 1917 quiso corregir el curso fatal de las cosas. La caída de Romanones –«tal vez el hombre que captó mejor el problema»– impidió la solución. Para hacerse una idea de lo que entonces estuvo a punto de conseguirse, enumeró el contenido autonómico del Mensaje. Trajo a la memoria la referencia foral del Estatuto de Estella de 1931. Hay ahora una oportunidad de plantear el problema en términos de restauración foral, que es el modo propio de insertar los territorios vascos en el conjunto del Estado. Un modo pacífico y consensual de integración. En la circunstancia en que vive hoy el País Vasco hay que encontrar una vía a la plurinacionalidad a través de los derechos históricos que «son para nosotros absolutamente imprescindibles e irrenunciables».

Expresó su escepticismo en cuanto a la suerte que esperaba a la enmienda del PNV. Se va a perder una gran oportunidad para el País Vasco y para la consolidación del Estado democrático²⁰⁹.

Formalmente no hubo turno en contra. El presidente de la Comisión Constitucional permitió que intervinieran los representantes de los demás grupos que habían pactado la enmienda del consenso (UCD, Socialistas de Cataluña, Alianza Popular, Minoría catalana, Socialistas del Congreso, Grupo Comunista y Grupo Mixto). Para defenderla y para tomar postura respecto de la enmienda competidora del PNV. Fue el único momento del debate en el Congreso y en el Senado en que se produjo una defensa en batería, unánime, del texto del consenso que al final quedó incorporado a la Constitución.

El diputado vasco **Echevarría Gangoiti**, recibió el encargo de intervenir en nombre del grupo de UCD. Se trataba de solucionar un problema de Estado que viene del XIX y se agravó en la última guerra civil. Mencionó especialmente la supresión por Franco de los Concierdos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa y los desafortunados intentos de los últimos años de remediar aquel mal, derogando primero la ofensiva Exposición de Motivos del Decreto franquista y luego la parte dispositiva, pero no sus efectos. Esta enmienda que se ha adoptado por consenso empieza a enderezar un camino torcido. Pidió los votos de todos, incluidos los del PNV, cuyos argumentos son compatibles con esta enmienda²¹⁰.

²⁰⁹ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, pp. 1758-1760.

²¹⁰ *Ibidem*, II, pp. 1761-1763.

El portavoz del grupo del PSOE cedió su turno a **Benegas Haddad**. Para el diputado vasco la enmienda del consenso restituye los derechos históricos a los pueblos de España, incluido el vasco. En 1876 hubo un pacto entre dos oligarquías, la central y la vasca. Esta última aceptó la pérdida de los Fueros a cambio de los Concierdos Económicos y contribuyó a la abolición (a anotar que se trata de una afirmación gruesa, de cliché, y muy discutible, propia de la historiografía de moda en aquel momento). La enmienda reconoce la «personalidad nacional vasca y de sus signos institucionales» y actualiza el Fuero mediante su constitucionalización. Es una compensación por el sojuzgamiento padecido en Vasconia desde 1876. Pero ahora hay que consolidar el régimen general con esta Constitución democrática. No hay que olvidar que los Fueros están obsoletos y que hay que remozarlos con un esquema institucional del siglo XX como ha ocurrido con el Concierto alavés y el Convenio navarro. Lo fundamental es que los vascos tengan poderes propios, instituciones y normas propias. Es la primera vez que se constitucionalizan los derechos históricos. En cuanto al Pacto con la Corona no existe ahora una Monarquía absoluta, el pacto se da entre todos los pueblos de España. Cuando la enmienda se apruebe en las Cortes se consumará el verdadero pacto. Lo que ahora importa es la máxima aceptación de la Constitución por el pueblo vasco²¹¹.

Para **Solé Turá**, del Grupo Parlamentario Comunista, el tema de Euskadi ha tenido un peso enorme en los debates de la Comisión. Al igual que Benegas, ve en la enmienda el reconocimiento de la personalidad nacional vasca a través de sus signos institucionales, que deben actualizarse para atender las exigencias del presente. Ha de seguirse la vía constitucional. El Estatuto futuro se establecerá mediante una negociación entre las instituciones vascas y la propia Comisión constitucional. Para ello conviene conseguir previamente el máximo consenso del pueblo de Euskadi²¹².

El representante de Socialistas de Cataluña, **Andreu Abelló**, destacó que durante cuarenta años catalanes y vascos han luchado de consuno para conseguir la democratización de Estado y sacar adelante las reivindicaciones autonómicas comunes. Han tenido al lado a otros demócratas de todo el Estado español. Ojalá que todo el mundo, incluido el Grupo Vasco, acepte la enmienda consensuada²¹³.

Fraga Iribarne, de Alianza Popular, hizo valer de nuevo su apellido Iribarne, su «sangre vasca». Ciertamente un apellido polivalente que le per-

²¹¹ *Ibidem*, II, pp. 1763-1765.

²¹² *Ibidem*, II, pp. 1765-1766.

²¹³ *Ibidem*, II, pp. 1766-1777.

mitía invocar su raíz navarra en el viejo reino, la de vasco en la Comunidad Autónoma o su vínculo con los vascos de Francia. En otro momento señaló que «no usará, mientras pueda evitarlo, la palabra Euzkadi, que es una palabra de partido y que tiene sus elementos de agresividad; hablaré, como hablaron siempre mis abuelos, de Euskalerría o Vasconia o del País Vasco». «Los vascos somos gente seria», añadió. Se suma al apoyo a la enmienda pero no en razón de muchos argumentos vertidos en la Comisión. Respecto de los Fueros no iba a entrar en disquisiciones sobre un pasado ambiguo, que depende de la selección de los hechos que se efectúe. Acepta que en estos territorios hay unos derechos históricos que se sienten más y que su reconocimiento se haga en el marco de la Constitución. Pero hay que centrar las cosas. Al hablar del espíritu foral hay que terminar con la ambigüedad de cualquier expresión independentista, dejar de invocar las uniones personales. Y acabar con los grupos terroristas. Le gusta que la enmienda del consenso prescinda de enumeraciones territoriales (para Alianza Popular, Navarra es distinta). Acepta una negociación sobre los derechos históricos siempre que no se hable de soberanía o semisoberanía²¹⁴.

El diputado aragonés del Grupo Mixto, **Emilio Gastón**, fue el único que puso de relieve la existencia de fueros de Derecho privado en otros lugares, como en Aragón, donde disponen de todo un Código civil propio²¹⁵.

6. Votación de la enmienda y explicaciones de voto

La enmienda *in voce* del Grupo Vasco fue rechazada por 32 votos en contra, 2 a favor y 2 abstenciones, y fue aprobada por unanimidad la enmienda del consenso. Adviértase que el portavoz del PNV votó favorablemente esta última enmienda, apoyo que le traería después más de un disgusto entre los suyos²¹⁶. Estaría cumpliendo la palabra dada, puesto que el voto favorable a la enmienda del consenso, como se ha visto, lo había comunicado a los partidos firmantes en la reunión del día anterior a la votación. Siete años más tarde Arzalluz ofreció una explicación de la razón de ser de su voto afirmativo: «y entonces se preparó una maniobra, en un intento de que no nos margináramos de la Constitución. Se elaboró una enmienda que decían «contenía el espíritu» de la nuestra. La firmaron todos los demás grupos parlamentarios. Faltaba nuestra firma. Yo me negué a firmarla y a

²¹⁴ *Ibidem*, II, pp. 1767-1768.

²¹⁵ *Ibidem*, II, p. 1769.

²¹⁶ *Ibidem*, II, p. 1769. Vid. notas 90 y 224.

votarla afirmativamente. Se me acercó Pérez Llorca y me dijo: «Si no votas afirmativamente se quita y ya está. No se introducirá vuestro texto, ni este ni ningún otro»²¹⁷.

Para completar lo que supuso el debate en la Comisión Constitucional, el de mayor enjundia en el tratamiento de la Disposición Adicional, merece la pena recoger algunas opiniones que se vertieron en la **explicación de voto**.

Para el **presidente de la Comisión** la aprobación de la enmienda era un hecho «transcendental para la historia de España y del pueblo vasco». Y según el diputado ucedista navarro **Astráin Lasa** «un día histórico para Navarra y el País Vasco, pues por primera vez una Constitución española va a amparar y respetar los derechos de los territorios forales»²¹⁸. Ha quedado asegurado el derecho de Navarra a mantener su régimen de autonomía foral... el derecho a regirse por sí misma en todo aquello que no sea inherente a la unidad constitucional de la nación española». Se alegraba de que «Álava pueda continuar y que se recuperen los regímenes forales de Vizcaya y de Guipúzcoa»²¹⁹. Lo cierto es que pocos esfuerzos costó a la representación de la derecha navarra conseguir tan benéfico resultado. Una vez más se consiguió una herramienta de autogobierno merced a penosas gestiones realizadas por los que consideraban adversarios.

Peces-Barba, el portavoz en Comisión del PSOE, utilizó el turno para reiterar algunos juicios que ya había adelantado en la ponencia. La enmienda del PNV era inadmisibles por pretender la actualización del Pacto con la Corona en «un párrafo heterogéneo que podía producir mucho más daño que bien para el lanzamiento del autogobierno de los territorios forales»²²⁰. Tampoco era de recibo la mención «a las cuatro provincias vascas», porque los derechos históricos pueden afectar también a otros lugares. Y el párrafo 2º y 3º de dicha enmienda pueden abocar a una tercera lista de competencias, lo cual sería elemento de desestabilización. La solución óptima a la cuestión de los derechos históricos es la del consenso, en la que se ha implicado el Parti-

²¹⁷ En el diario *Deia* de Bilbao, 8 de diciembre de 1985. Citado también por TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 534, nota 1334. Para el redactor de la publicación oficial del partido sobre la actuación en el proceso constitucional, «en principio habíamos pensado abstenernos [en la enmienda del consenso], pero posteriormente decidimos votar que sí y mantener nuestra enmienda. La explicación posterior de Arzalluz dejaría las cosas en su verdadero sitio». *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 44-45.

²¹⁸ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, p. 1769.

²¹⁹ *Ibidem*, II, p. 1770.

²²⁰ *Ibidem*, II, p. 1770.

do socialista. Así ha debido ser porque todos han votado en su favor, incluido el PNV, al que reiteradamente calificó de partido amigo²²¹.

Arzalluz, obligado a matizar el sentido o alcance de su voto afirmativo a la enmienda del consenso, respondió al envite. A su grupo le tocaba defender a las comunidades de los cuatro territorios, y si hay otros que quieren el reconocimiento de sus derechos deben seguir la vía que consideren mejor. En todo caso, habrá que ver si los derechos amparados en la enmienda del consenso llegarán a tener una auténtica plasmación, voluntaria, consentida y plena en un Estatuto²²².

No vale desacreditar el Pacto con la Corona como algo propio del Absolutismo monárquico. En Inglaterra legisla el Parlamento en nombre de la Reina. La Monarquía no la ha traído el PNV. Pero ahí está y se ha tenido en cuenta en la fórmula propuesta. El riesgo de la disgregación se halla en los que propenden a un totalitarismo que quiere terminar con la autonomía. No es admisible vincular al PNV con la violencia. Tienen las manos limpias y sólo han acudido a las armas cuando legítimamente han tenido que defenderse por guardar «la lealtad que juramos», en probable alusión al alineamiento del nacionalismo vasco con la República durante la guerra civil.

Van a mantener en su integridad en el Pleno del Congreso la enmienda *in voce* que se acaba de derrotar en Comisión, pese a que son conscientes de su carácter testimonial y de que no tiene encaje en el marco constitucional²²³. Quizás fue excesiva la descalificación operativa de la propia enmienda, aun siendo entendible desde la cultura constitucional que regía en aquel momento.

Como vamos a ver, la enmienda de los partidos del consenso fue confirmada en el pleno del Congreso, y, tras decaer temporalmente en la Comisión Constitucional del Senado cediendo ante una enmienda de los senadores vascos, fue recuperada en el pleno de la Cámara alta e incorporada a la Constitución.

7. La reacción del órgano de dirección del Partido Nacionalista Vasco y en Navarra

Al día siguiente (21 de junio) un comunicado del *Euzkadi Buru Batzar* (EBB), extremadamente crítico, manifestó que se iba a mantener la enmienda propia para defenderla en el pleno. El voto positivo a la enmienda del consenso obedece a que, al menos de manera «puramente formal», acepta los

²²¹ *Ibidem*, II, p. 1771.

²²² *Ibidem*, II, p. 1771.

²²³ *Ibidem*, II, p. 1772.

derechos históricos, pero hay una contradicción entre Constitución y Fueros a la hora de actualizarlos. Por lo que toca a aceptar o no la Constitución al final del proceso constituyente, será la Asamblea Nacional del partido la que decida según el resultado autonómico obtenido. De manera más cruda, el presidente del EBB declaró el día 2 de julio que, una vez rechazadas todas las enmiendas, sin tan siquiera reconocer, por razón de pura amnistía, el Concierto Económico, «podíamos haber dejado en paz los derechos forales, pues sin invocarlos ya teníamos el 141»²²⁴.

Tuvo interés, y alguna influencia en el curso posterior de los acontecimientos, la reacción que se produjo en Navarra, tras la sorpresa por la aparición de la enmienda del PNV y el tratamiento inesperado que le dieron los partidos del consenso. Para empezar, un órgano consultivo como el Consejo Foral de Navarra interpretó la enmienda del consenso como un contrafuero, ya que podía transformar el régimen administrativo especial que surgió de la Ley paccionada de 1841 en un Estatuto de Autonomía ordinario. En la reunión que celebraron los parlamentarios navarros con la Diputación foral, todavía franquista, el día 1 de julio se puso de manifiesto la doctrina que expuso dos meses más tarde Del Burgo, senador navarro de UCD. La Disposición Adicional del consenso no afectaba a Navarra porque ya tenía actualizado su régimen foral, al menos no el segundo párrafo que está destinado a los que no tuvieran al día sus regímenes económico-administrativos. No obstante, reunido de nuevo el Consejo Foral navarro el día 12 de julio, procedió a redactar la enmienda que sigue, al tiempo que nombraba una Comisión para ayudar a la Diputación en defensa del régimen propio:

«La Constitución ampara y respeta los Derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se harán de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios»²²⁵.

VI. LA ENMIENDA ADICIONAL EN EL PLENO DEL CONGRESO

1. La Disposición inicial

Gallego y de la Quadra han descrito el estado de ánimo de las partes antes de que se alzara el telón en el pleno para dar comienzo a la función. En

²²⁴ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 537-538. Según Garaikoetxea Arzalluz recibió la orden del EBB de votar en contra a la disposición adicional del consenso. La aceptación de la misma suscitó un «enfado monumental» en la ejecutiva del Partido que acordó que el portavoz del Grupo Vasco mantuviera la enmienda en el pleno y, de no ser aceptada, votar en contra del texto acordado por los demás grupos. GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi, la Transición inacabada*, pp. 58-59.

²²⁵ Un tratamiento in extenso sobre lo acontecido en Navarra, en *Ibidem*, pp. 539-554.

el PNV los más exigentes terminaron de imponerse sobre los moderados, a partir de la evaluación negativa de un EBB, «profundamente insatisfecho». Arzalluz o por presión de la mayoría de este órgano de gobierno del partido o por convicción propia endureció su discurso. En la banda de UCD, Óscar Alzaga y Gabriel Cisneros lideraban ya a los que no querían cambiar una palabra de la Disposición Adicional del consenso, mientras Herrero de Miñón, Echevarría y Echanove se mostraban dispuestos a concesiones si con ellas se integraba al nacionalismo vasco en el nuevo régimen. Abril Martorell y Pérez Llorca «permanecieron dubitativos casi hasta el final». Y estaban los parlamentarios navarros de UCD cuya pretensión consistía en que en cualquiera de las fórmulas a manejar, la provincia quedara lo más alejada posible de las tres provincias. Sobre todo el senador Del Burgo, de acreditada habilidad para influir en los poderes fácticos de la Corte. A decir de los autores de la *Crónica secreta* intentó «hacer incompatibles las libertades forales navarras y las de los otros territorios vascos». Los parlamentarios ucedistas de Navarra llegaron a acudir a la Moncloa para entrevistarse con Adolfo Suárez en una entrevista que no se hizo pública. Fue decisiva también la postura del diputado ucedista alavés, Jesús Viana, alineado con el sector intransigente²²⁶.

A partir del inicio del debate en el pleno del Congreso, el día 4 de julio, se aceleraron las gestiones y negociaciones para llegar a una fórmula de Disposición Adicional que satisficiera al PNV. El partido, con la ayuda eventual del PSOE, protagonizó hasta tres intentos de llegar a un acuerdo con la UCD y el Gobierno²²⁷. Al parecer en un almuerzo habido el 5 de julio entre Felipe González y Xabier Arzalluz, el Presidente del PSOE aceptó el encargo de ayudar a mejorar la relación entre el PNV y el Gobierno²²⁸. Y algunas personalidades próximas a UCD presionaron en la Moncloa y sobre Abril Martorell para restaurar los puentes con los nacionalistas²²⁹.

Llamó la atención un artículo de José Miguel de Azaola, aparecido en Madrid el 12 de julio. Denunciaba que se hubiera hecho una disposición de carácter general para evitar la impresión de privilegio que supondría la mención directa de los territorios vascos, en tanto que no veía razonable la enumeración de las competencias indelegables o intransferibles, por no ser lugar

²²⁶ GALLEGU-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, pp. 150-152.

²²⁷ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 542-551, apoyándose en el relato que publicó el PNV, ha descrito con cierto detalle el proceso.

²²⁸ La información sobre esta reunión en El País, 21 de julio de 1977. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/21/espana/269820002_850215.html

²²⁹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 166.

apropiado una disposición transitoria para ello. El escritor bilbaíno salvaría la enmienda del PNV si se atendieran esos dos extremos²³⁰.

Nos vamos a ocupar ahora de los aspectos fundamentales de este proceso que no abocó a un resultado positivo y suscitó tensiones y hasta escenas esperpénticas que dan la razón a los que sostienen que la cuestión foral, convertida en cuestión vasca, fue el gran tema constitucional en el Congreso y luego en el Senado.

2. Los tres intentos de acuerdo

2.1. El acuerdo de la UCD, el PNV y el PSOE de los días 13 y 14 de julio

Los contactos entre los diputados vascos y los miembros del Gobierno y diputados y líderes de UCD en el Congreso se veían favorecidos por la asistencia de unos y otros a las sesiones del pleno. A destacar que los diputados del PSOE, el partido socio del PNV en el Gobierno vasco en el exilio y en la firma del Pacto autonómico del año precedente, asistieron también a distintas reuniones trilaterales con ánimo de facilitar el acercamiento. Durante la primera quincena del mes de julio los jeltzales iniciaron los encuentros con personalidades de la UCD y del PSOE. Por parte del PNV participaban habitualmente Arzalluz, Vidarte y Vizcaya y en alguna ocasión Sodupe y Cuerda²³¹. No se entró en materia hasta el 13 de julio.

El PNV había dejado atrás la propuesta un tanto anacrónica del Pacto con la Corona, y la UCD empieza a formular lo que iban a ser sus argumentos. En la citada fecha, cinco miembros de UCD y cuatro del PNV participaron en un almuerzo en la sede de presidencia del Gobierno²³². Las aspiraciones de los parlamentarios nacionalistas consistían en modificar la Disposición Adicional y otros artículos de la Constitución, en considerar transferibles ocho materias reservadas al Estado, además de la derogación de las leyes abolicionarias de Fueros de 1839 y 1876. UCD entendía que al no haber legislación anterior a esas fechas, solo cabía la abolición «en tanto y cuanto pudieran conservar alguna vigencia». Se oponía también a modificar la expresión

²³⁰ AZAOLA, José Miguel, «Los vascos ante la nueva Constitución», *El País*, 12 de julio de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/12/opinion/269042404_850215.html

²³¹ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 48.

²³² Estuvieron presentes Fernando Abril, José Pedro Pérez Llorca, Óscar Alzaga, Gabriel Cisneros y Miguel Herrero R. de Miñón, por UCD, y por el PNV, Xabier Arzalluz, Pedro Sodupe, José Ángel Cuerda y Michel Unzueta. GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 153. Vid. también HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 166-167.

«ampara y respeta» los derechos históricos de la Disposición Adicional por el «reconoce y garantiza», como quería el PNV. Para la derecha suarista el término reconocer implicaba admitir un derecho anterior²³³.

En la noche del mismo día 13 se celebró otra reunión, con presencia del PSOE, en las oficinas cedidas por el abogado Blas Camacho, diputado del partido mayoritario. La sesión duró hasta las seis de la mañana²³⁴. Este día se alcanzó el importante acuerdo clarificador de desglosar en dos la enmienda del PNV. Merced a la presión de los miembros de UCD partidarios del acuerdo se llegó a consensuar lo que sería el 150.2, el de la «apertura constitucional», al que hemos hecho referencia más arriba. Quedaba redactado así:

«El Estado podrá transferir o delegar a las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica potestades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

La transferencia o delegación de competencias requería, por tanto, algunas exigencias previas ya que queda en posibilidad: necesita de una ley orgánica y la materia ha de ser transferible. En todo caso, el precepto ampliaba el margen de competencias asumibles por las comunidades.

Quedaba llegar a un acuerdo en la redacción de la Disposición Adicional²³⁵. En el esfuerzo por evitar la aparición del marco constitucional en el reconocimiento y actualización de los derechos históricos, el PNV presentó la siguiente redacción:

«La Constitución reconoce y ampara los Derechos históricos de los territorios forales.

Su reintegración y actualización se realizará por acuerdo entre las instituciones representativas de los mismos y el Gobierno, a cuyo efecto se derogan las leyes del 25-X-1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El régimen de autonomía que se elabore será sometido al voto de ratificación de las Cortes generales y a ulterior referéndum de los territorios afectados. Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento»²³⁶.

UCD defendió el punto de vista de los parlamentarios navarros de su partido, que querían evitar que la Disposición Adicional afectara al *statu quo*

²³³ *Ibidem*, p. 153.

²³⁴ Se llegaron a llamar las negociaciones del consenso nocturno a las que mantuvieron el PNV y la UCD y, eventualmente, los socialistas. SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, pp. 103-104.

²³⁵ *Ibidem*, p.153.

²³⁶ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 150.

foral vigente. Preferían y exigían la expresión actualización reintegradora a la de reintegración y actualización. Por otra parte, los representantes ucedistas volvieron a la cuestión de la unidad española y al reconocimiento de los derechos dentro del marco constitucional. No les parecía suficiente que la Disposición estuviera dentro de la Constitución y que comenzara invocándola. A propuesta del PSOE se modificó «régimen de autonomía» por «Estatuto de Autonomía», con la finalidad de conectar la Disposición con el Título VIII referente a las autonomías. Se iban acumulando pequeños cambios.

El **14 de julio**, en un momento avanzado del debate en el pleno –ya se había discutido hasta el artículo 122 del texto constitucional–, diputados de los tres partidos²³⁷, reunidos en el despacho del diputado ucedista Pérez Llorca, fueron configurando un texto de Disposición Adicional de este tenor:

«La Constitución reconoce y ampara los Derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno. A este efecto se derogan las leyes del 25-X-1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía así elaborado será sometido al voto de ratificación de las Cortes generales y a ulterior referéndum de los territorios afectados y, en caso de ser aprobado, será promulgado como Ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento»²³⁸.

Como puede apreciarse la modificación más importante fue la inclusión de la frase *para incorporarlos al ordenamiento jurídico*, sugerida por el socialista Peces Barba y aprobada por UCD. La frase soslayaba la mención directa de la Constitución, sustituyéndola por otra más amplia. Y las leyes abolicionarias no distinguían entre las cuatro provincias. El PNV estuvo conforme ya que la enmienda recogía los tres puntos fundamentales de su planteamiento, que con matices había hecho suyo el Consejo Foral de Navarra dos días antes. Nos referimos al reconocimiento de los derechos históricos, a la necesidad de un acuerdo bilateral sobre su contenido y a la no mención directa de la Constitución, sustituida, como acabamos de ver, por la expresión más comprensiva de «incorporarlos al ordenamiento jurídico». Se había llegado a un acuerdo²³⁹.

²³⁷ Además de Pérez Llorca asistieron los diputados de UCD Herrero de Miñón, Cisneros y Alzaga; por el PSOE Peces Barba, y a título de representantes vascos, Arzalluz, Cuerda, Sodupe, Unzueta y Vidarte. *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 52.

²³⁸ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 542-544.

²³⁹ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 152.

Así y todo, la distancia ideológica y política entre UCD y el PNV era muy grande. De ahí la pretensión de completar el acuerdo con exigencias de una y de otra parte. En la reunión Pérez Llorca propuso extenderlo a seis nuevos puntos complementarios que, de entrada, no eran fáciles de asumir por el PNV. Iban desde la retirada de todas las enmiendas de dicho partido, al requerimiento de una declaración elogiosa a la Constitución, la aceptación de la intangibilidad –irreformabilidad, en la expresión de UCD– de la unidad de España, el cambio de postura del partido respecto de la autodeterminación propuesta por Euskadiko Ezkerra y votada favorablemente en Comisión por los jeltzales, la disolución del Gobierno vasco en el exilio y la «actitud» del PNV respecto de la violencia en Vasconia. Se aceptaron las condiciones por mor del acuerdo tan deseado sobre los derechos históricos, pero los nacionalistas exigieron a UCD como contrapartida mantener el acuerdo en el Senado, el restablecimiento de los Concierdos Económicos, cierto compromiso de que el Estatuto vasco futuro contendría determinadas competencias básicas y estaría listo para finales de ese año o principios de 1979. Aceptadas unas y otras propuestas como objeto de negociación, parecía que se estaba ante un acuerdo que solo dependía de que el *Euzkadi Buru Batzar*, órgano supremo de dirección del PNV, ratificara los compromisos, algo que efectivamente se produjo el día 17 de julio²⁴⁰. Tras lo convenido el día 14, los parlamentarios vascos volvieron a Bilbao «muy contentos», según palabras de Marcos Vizcaya²⁴¹.

2.2. UCD da marcha atrás

Solo faltaba hacer conocer los compromisos del PNV en una nueva reunión a celebrar el mencionado **día 17 de julio** en Madrid, en el despacho de Pérez-Llorca. Una muestra de la importancia que se daba al evento se halla en la presencia en la reunión de hasta catorce representantes de los tres partidos implicados²⁴². Se estaba en el entendido de que, una vez que el PNV manifestara su compromiso, el acuerdo quedaba ratificado y sería suscrito por ambas partes, con el PSOE como testigo y garante. En la capital existía la impresión de que el acuerdo era ya cosa hecha.

²⁴⁰ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 53-54

²⁴¹ Citado por GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 154.

²⁴² Acudieron Arzalluz, Sodupe, Cuerda, Vidarte y Unzueta, por el PNV. Herrero de Miñón, Cisneros, Viana y Pérez Llorca, por UCD, y por el PSOE, Peces Barba, Benegas y Fernández Marugán, militante del partido y alto cargo del Ministerio de Hacienda, especializado en temas fiscales. GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 154.

Pero algo había cambiado en el seno de UCD los tres días precedentes. Sus representantes opusieron objeciones de calado. Esa misma tarde Abril Martorell habían hecho suyas las reticencias que manifestaron los representantes ucedistas navarros sobre las leyes abolicionistas, pues entendían que la derogación de la ley de 1839 dejaba sin basamento al régimen foral de la provincia nacido de la Ley paccionada de 1841 (los peneuvistas, al contrario, pensaban que la derogación no solo debilitaba lo conseguido entonces, sino que lo fortificaba). Precisamente, el año anterior diputados de las cuatro provincias repudiaron aquella ley. Así y todo el PNV aceptó ahora añadir la frase «*donde fuera necesario*». Quedaban las cuestiones complementarias pendientes de negociación. Algunas no suscitaban controversia. Otras como la disolución del Gobierno vasco en el exilio no parecieron al PNV un obstáculo insalvable. Los representantes nacionalistas anunciaron la existencia de una carta de Juan de Ajuriaguerra, la máxima autoridad moral del partido, dirigida al presidente del Congreso, comprometiéndose a que el partido aceptaría íntegramente la Constitución. Se haría pública cuando el Gobierno lo quisiera, una vez aprobada la enmienda en el Congreso. Y para dar a la aceptación la solemnidad debida, el texto de dicha carta sería presentado en un acto público con asistencia de los líderes políticos y de los medios de comunicación²⁴³. Respecto de la autodeterminación, UCD quería que se diera un voto negativo, no la mera abstención. Y en cuanto a la «irreformabilidad» de la unidad de España que reclamaban era difícil de materializarla en cualquier fórmula. En lo que toca a las contrapartidas pedidas por el PNV, el Gobierno no asumió compromiso alguno sobre los Concierdos Económicos –aunque para Abril Martorell serían posibles– y no mostraron interés respecto de garantizar las competencias básicas o la cuestión de los plazos para la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía. En una reunión posterior recapitulativa del grupo nacionalista se convino en que lo esencial de lo tratado eran tres cosas: la instauración de los Concierdos Económicos con anterioridad al referéndum constitucional, la Disposición Adicional ahora pactada y la enmienda relativa al 150.1²⁴⁴.

Cuando ya se había dado por cumplidas las formalidades finales de ratificación y solo quedaba pendiente la firma, todo se vino abajo al incorporarse a la reunión Fernando Abril Martorell, vicepresidente del Gobierno. Su postura en el tema foral y la del portavoz del grupo parlamentario de UCD se iban estrechando día a día. El vicepresidente comunicó a los reunidos que no habría acuerdo «si el PNV no hacía manifestación pública y tajante sobre su plena aceptación de la unidad de España y la existencia de una única so-

²⁴³ *Ibidem*, pp. 154-155.

²⁴⁴ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 56-60.

beranía». Según la opinión de un diputado centrista recogida por Gallego y de la Quadra, «el Gobierno y la UCD temían que el texto de la Disposición Adicional permitiera, pasados unos días, dobles interpretaciones por parte de los nacionalistas vascos. No bastaba lo que los parlamentarios decían en Madrid sino la interpretación del texto a la vuelta a Bilbao o San Sebastián²⁴⁵. Los representantes del PNV, conscientes de que el Gobierno, con objeto de paralizar el acuerdo, estaba exigiendo mucho más allá de lo convenido, abandonaron la reunión dando por rotas las negociaciones. Alegaron que la ruptura del Gobierno obedecía a causas que no eran capaces de explicar²⁴⁶. Quizá se temió la reacción de los poderosos sectores anclados en el régimen precedente, o de Alianza Popular. En Madrid se habló de presiones de los responsables de la cadena de mando militar que habrían hecho conocer su opinión al presidente Suárez sobre la incidencia del acuerdo en la unidad nacional y en la defensa. Al día siguiente se celebró una reunión de la Junta de Jefes del Estado mayor en la Moncloa, y en los círculos enterados circularon versiones contradictorias sobre lo ocurrido en ella. Para unos, se produjo un ultimátum militar, pero, según otros, los militares asistentes quedaron satisfechos con las explicaciones del presidente²⁴⁷. Se citaron también diferencias insalvables dentro de la UCD²⁴⁸.

El acuerdo estuvo vigente, por tanto, entre los días 14 y 17 de julio.

2.3. 18 de julio: sale adelante la enmienda al 150.2 y se produce un segundo acuerdo frustrado respecto de la Disposición Adicional

Pese al desencuentro airado de los parlamentarios vascos, no había llegado a término la negociación, ya tortuosa, sobre los derechos históricos,

²⁴⁵ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 155.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 155. Vid. «El acuerdo Gobierno-PNV prácticamente roto», *El País*, 19 de julio de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/19/espana/269647216_850215.html. Una referencia también en HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, pp. 166-167.

²⁴⁷ «Argumentos militares inciden en la negociación de las autonomías», *El País*, 20 de julio de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/20/espana/269733621_850215.html. Vid. también TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 547, que cita informaciones del diario *El Imparcial*, del día 19 de julio.

²⁴⁸ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 544-546. Gallego-Díaz y De la Quadra lo explican así: «Los parlamentarios vascos abandonaron la reunión convencidos de que la negociación había quedado definitivamente rota por causas que ellos desconocían y en los pasillos del Congreso se extendió la creencia de que sería imposible llegar a un acuerdo». Se habló de conversaciones de Suárez con el rey, del interés de altos cargos militares por conocer la opinión de UCD por la reivindicación foral vasca, de visitas a la Moncloa y a la Zarzuela de altos cargos militares por aquellas fechas. En *Crónica secreta*, p. 155.

e incluso sobrevino alguna novedad positiva. En la tarde del día siguiente, 18 de julio, se celebró una amplia reunión en el Congreso en la que tomaron parte el PNV, UCD y PSOE, juntamente con representantes del PC, Socialistas de Cataluña y Minoría catalana²⁴⁹. Los congregados aceptaron **la enmienda al actual art. 150-2**, un logro de gran importancia para el PNV, puesto que permitiría ampliar, como hemos visto, el autogobierno de las Comunidades Autónomas mediante la transferencia a las mismas de facultades de titularidad estatal. Pese a la indeterminación del precepto, la autonomía vasca podría aprovecharlo para mejorar su nivel competencial en el caso de conseguir el reconocimiento de los derechos históricos. Era fundamental que el futuro Estatuto pudiera incorporar determinadas competencias básicas, complementarias a las comunes. El triunfo fue la cara amable de esa jornada que tuvo también la cruz de que UCD aprovechó la oportunidad para comunicar oficialmente que quedaba sin efecto el acuerdo del día precedente sobre la Disposición Adicional, tras el rechazo final del vicepresidente del Gobierno²⁵⁰.

Pero a partir de ahí, la reunión se embarcó en un infructuoso diálogo entre el PNV y la UCD, efectuado esta vez ante tan cualificados testigos. Los centristas presentaron una nueva enmienda alejada de lo que se venía discutiendo. Proponían que el Estatuto de Autonomía fuera la **norma constitucional básica, según lo establecido en el artículo 147**. El PSOE sugirió incluir el texto de la Disposición Adicional como un artículo más del Título VIII (esa misma tarde plantearon al PNV remitir la aprobación del Estatuto a los actuales artículos 149 y 150). Y a partir de ahí el partido del Gobierno retomó la cuestión de la unidad española y de los límites que establece la Constitución. Al PNV le interesaba constatar ante los partidos reunidos que los centristas habían incumplido los compromisos contraídos, en tanto que los jeltzales estaban dispuestos a votar afirmativamente el artículo 2º y negativamente el derecho de autodeterminación. Hicieron constar que la devolución de los Concierdos Económicos de Bizkaia y Gipuzkoa era irrenunciable. Los partidos presentes, conscientes del efecto positivo que tendría la aceptación por los nacionalistas vascos de la Reforma política apoyaron sus pretensiones. Pero no hubo resultados.

El día 19 dio comienzo el debate del título VIII. Estaba prácticamente agotado el tiempo para responder a la reivindicación del PNV sobre los

²⁴⁹ Estuvieron presentes Pérez Llorca y Cisneros, por UCD; Peces Barba y Guerra, por el PSOE, Arzalluz, Sodupe y Vidarte, por el PNV; Carrillo y Solé Tura, por el PC; Martín Toval, por Socialistas de Cataluña, y Roca, por la Minoría catalana. *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 61.

²⁵⁰ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 61.

derechos históricos, en los términos en los que este partido la planteaba. En un par de días se iba a votar en el pleno del Congreso la nueva Constitución. Lo ocurrido hasta el momento y la expectativa del apartamiento de la Constitución del grueso del nacionalismo vasco, aumentó la inquietud en distintos medios. El hecho es que al terminar la sesión del día en el Congreso se produjo una insólita reunión nocturna a tres bandas. En una sala del palacio de las Cortes se congregó el grupo parlamentario del PNV, acompañado por el presidente del EBB, Carlos Garaikoetxea. En la Sala de Ministros se aposentó el vicepresidente del Gobierno con tres diputados de UCD, en contacto permanente con el presidente Suárez, y en una tercera sala se hallaban miembros destacados del PSOE, que iban a actuar como mediadores entre el PNV y la UCD²⁵¹.

UCD hizo una primera propuesta que el PNV aceptó pero los mismos proponentes la rechazaron. Se basaba en la idea del PSOE de remitir al Estatuto la actualización de los derechos jugando con los artículos 149 y 151, y añadiendo lo de *artículos concordantes*. Era la tercera vez que se desdecían de acuerdos propuestos por ellos²⁵².

Con ánimo de superar el bloqueo, el PNV propuso a UCD que «presentara un texto definitivo» al que ellos pudieran asentir. Los ucedistas volvieron a la enmienda adicional rechazada dos días antes y propusieron hasta cuatro formulaciones de cambio en ella, a elegir, que el socialista Guerra trasladó a los nacionalistas. Tras un examen febril de las propuestas de casi una hora aceptaron y firmaron la primera, aunque no sin escepticismo y muchas dudas respecto de la aceptación final por los proponentes. A petición del PNV fue suscrito también por Guerra y Benegas, los dos representantes socialistas²⁵³. Rezaba así:

«La Constitución reconoce y ampara los Derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará **donde sea necesario**, para incorporarla al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno. A este efecto se derogan las leyes del 25-X-1839 y de 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía **que se elabore, norma institucional básica según lo establecido en el art. 140 de esta Constitución** [así elaborado] será

²⁵¹ Por la UCD estuvieron, además del citado vicepresidente, los diputados Pérez Llorca, Alzaga y Viana, y por el PSOE, Guerra, Benegas y Peces-Barba. GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRÁ, Bonifacio, *Crónica secreta*, pp. 155-156.

²⁵² *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 64.

²⁵³ *Ibidem*, pp. 64-65.

sometido al voto de ratificación de las Cortes generales y a ulterior referéndum de los territorios afectados [y, en caso de ser aprobado, será promulgado como Ley].

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento»²⁵⁴.

Estaba acompañada de las ya habituales exigencias complementarias al PNV respecto de la declaración pública de acatamiento a la Constitución, de disolución del Gobierno Vasco en el exilio, y el voto en contra de la enmienda de Euskadiko Ezkerra (EE) sobre la autodeterminación.

La enmienda no hacía referencia al marco constitucional pero sí al art. 140 que la contiene. Mantiene el principio de pacto en el procedimiento de acceso a la autonomía, en el espíritu de la enmienda nº 689.

Según De la Quadra, la «repentina respuesta de los nacionalistas sentó muy mal» en la UCD. Tenían tomada ya una decisión sobre la Disposición Adicional y lo de las cuatro propuestas eran una finta ante la galería. El vicepresidente, se trasladó a un salón inmediato para telefonar –es de suponer que a la Moncloa– y regresó a los cinco minutos y con expresión seria manifestó: «Señores, no existe acuerdo si el PNV no acepta la expresión *en el marco de la Constitución*»²⁵⁵. Para asombro de los miembros del PNV y del PSOE, el vicepresidente Abril Martorell no solo no firmó la cuartilla en donde figuraba el texto aceptado, que era el propuesto por UCD, sino que quiso sustituir en el segundo párrafo que rezaba *según lo establecido en el art. 140* por *en los términos establecidos en el art. 140*. Era la cuarta vez que el Gobierno se desdecía de lo acordado. Los parlamentarios del PNV abandonaron el palacio de la carrera de San Jerónimo²⁵⁶.

En una solemne rueda de prensa inmediatamente posterior al abandono del PNV de la reunión, el Gobierno y los diputados ucedistas manifestaron que los nacionalistas vascos no habían aceptado un pequeño cambio y que lo que pretendía aquel partido era evitar que «la reintegración foral se realizaría en el marco de la Constitución». Según los centristas, era el PNV el que había modificado a última hora las propuestas gubernamentales²⁵⁷. Conforme

²⁵⁴ El texto en *El País* de 20 de julio.

²⁵⁵ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 156.

²⁵⁶ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 65. Los recuerdos de treinta años más tarde de Benegas sobre este acontecimiento son más imprecisos pero retienen lo que parece fundamental: «eran tres fórmulas ofrecidas por el Gobierno. Ese papel lo firmaron, si no recuerdo mal, Alfonso Guerra y Arzalluz. Al cabo de unas cuantas horas dijeron que no, que no aceptaban, ¡y era una oferta que habían hecho ellos! Ahí se fastidió todo y esa fue la excusa para la abstención». BENEGAS HADDAD, José María, *De la refundación del socialismo vasco*. En Iglesias, María Antonia, *Memoria de Euskadi. La terapia de la verdad. Todos lo cuentan todo*, Madrid: Aguilar, 2009, pp. 241-242.

²⁵⁷ *El País*, 21 de julio: http://elpais.com/diario/1978/07/21/espana/269820007_850215.html

al relato precedente, el aserto no se ajustaba a la realidad y así lo hicieron ver a la opinión pública los parlamentarios nacionalistas. También Benegas atribuyó públicamente a UCD la alteración final de la propuesta firmada.

No quedó claro si también quedaba roto el consenso en torno a la enmienda de apertura constitucional del 150.2.

La misma noche del día 19 el PNV decidió presentar la propuesta que habían aceptado como enmienda *in voce* del grupo parlamentario, confiando en que la Junta de Portavoces del Congreso la aceptara para su tramitación. Una expectativa fallida porque en la primera reunión del día siguiente, este órgano de gobierno de la cámara no la admitió a trámite, alegando defecto de procedimiento, con el voto en contra de los socialistas²⁵⁸. Parece que el anuncio de UCD de que retiraban la oferta presentada diez y ocho horas antes y la hábil maniobra del PNV al recuperarla como nueva la enmienda produjo su impacto en las filas ucedistas.

2.4. El tercer intento de acuerdo de los días 20 y 21 de julio

La batalla no había terminado. A cuenta de la enmienda sobre los derechos históricos, el Congreso vivió el día siguiente, 20 de julio, una de las jornadas más agitadas, se diría que esperpéntica, de la legislatura constituyente.

La enmienda cuya tramitación denegó la Mesa del Congreso volvió a ser propuesta en el inicio del debate del art. 144²⁵⁹. La Mesa cambió de criterio cuando Arzalluz, en una intervención ante el pleno por una cuestión de orden, manifestó que la enmienda contenía la ultimísima propuesta que realizó el Gobierno el día precedente, que el PNV aceptó y la UCD no ratificó. Pues bien, estaban dispuestos a asumir lo que había sido el motivo de discrepancia, es decir, la frase *en los términos establecidos en el art. 140*. La maniobra desconcertó a la Cámara. La Mesa suspendió la sesión, y Abril Martorell manifestó en los pasillos que hacía suya la responsabilidad por la ruptura de las negociaciones, ya que el Gobierno y los parlamentarios vascos partían de distintos principios, campo en el que no cabe ninguna ambigüedad. Una nota oficial de la UCD, por tanto gubernamental, volvió sobre los temas de la unidad de España, la autodeterminación, y la aceptación incon-

²⁵⁸ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 156. *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 66.

²⁵⁹ La nota oficial completa de UCD en *El País*, de 21 julio de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/21/espana/269820010_850215.html

dicionada del marco constitucional. La UCD volvió a recuperar el texto que consensuaron los partidos en la Comisión constitucional, aunque mantenían el acuerdo sobre el 150.2 y la derogación de las leyes abolicionistas solo para las tres provincias.

En una inmediata contranota, el PNV ofreció su propio relato sobre todo lo acontecido a partir de la presentación de su enmienda *in voce* en la Comisión Constitucional, la que sustituyó a la que había defendido en el Informe de la Ponencia. Al día siguiente, el 21 de julio, la Mesa del Congreso se vio obligada a formalizar la admisión a trámite de la enmienda *in voce* concertada con UCD (y rechazada al tiempo).

Sorprende el paralelismo con lo que aconteció en mayo de 1876 en las entrevistas de Cánovas del Castillo con los comisionados vascos para tratar de la reforma foral. Aquél se negó a hablar del contenido de esta hasta que los comisionados no hicieran una declaración de expresa aceptación del principio de unidad constitucional. Los comisionados de entonces, y quizás los diputados de ahora, pensaban en términos de unidad política, y Cánovas del Castillo y Abril Martorell de unidad constitucional²⁶⁰.

La extremada tensión que se estaba viviendo tuvo otras manifestaciones durante la jornada. Ante la gravedad de la situación, el socialista Ramón Rubial, Presidente del Consejo General Vasco, órgano máximo de gobierno del ente preautonómico integrado por Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, convocó de urgencia para la mañana del mismo día a dicho órgano de gobierno en el mismo Congreso. El diputado socialista Txiki Benegas, responsable de Interior de dicho Congreso, leyó una nota pública de los reunidos en la que se instaba al Gobierno de la UCD a encontrar una fórmula aceptable para el autogobierno vasco que facilitara la pacificación y permitiera la aprobación de la Constitución en Euskadi²⁶¹.

La Junta de Portavoces, reunida a las cinco de la tarde con objeto de aceptar o rechazar la enmienda *in voce* del PNV, retrasó un par de horas su decisión, y aplazó el tratamiento del título VIII hasta que se resolviera la cuestión de los derechos históricos. El presidente del Congreso justificó la dilación en que la Cámara se hallaba en un «momento trascendental de la historia política».

²⁶⁰ La contraposición entre unidad política, que defendían los representantes de las provincias, y la unidad constitucional, defendida por el Gobierno, se puso de manifiesto en las Conferencias para tratar de la reforma de los Fueros que sostuvo el Presidente del Gobierno Cánovas con los delegados vascos en el mes de mayo de 1976. MONREAL ZIA, Gregorio, *La ley abolicionista*, pp. 109-121.

²⁶¹ *El País*, 21 de julio de 1977. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/21/espana/269820002_850215.html

Entre tanto en el discurrir de la jornada se sucedían los eventos. A esa misma hora, a las siete, Abril Martorell y Pérez Llorca entregaron un documento al PNV que contenía los requerimientos de siempre sobre la unidad o la exigencia de dar un voto contrario a la autodeterminación propuesta por EE. En lo que concierne al reconocimiento de los derechos históricos, su devolución se haría «conforme a los términos de la Constitución». En la Adicional Primera figuraría el texto que aceptó por unanimidad la Comisión constitucional. En caso de que se procediera a modificarla, se aceptaría la elaboración del Estatuto mediante acuerdo previo entre el Gobierno y las instituciones representativas de los territorios forales. La derogación de la ley de 25 de octubre de 1839 afectaría solo al ámbito de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, no Navarra, cuya ley paccionada de 1841 derivaba de aquella norma²⁶². Volveremos más adelante sobre la forma restrictiva de dicha derogación, que facilitó que Navarra conservara un instrumento legal para la continuidad de la ley paccionada, al tiempo que dejaba de compartir un título común con las otras tres provincias, separándose un poco más de ellas. Se derogaría también la ley de 21 de julio de 1876.

Tras examinar la propuesta del Gobierno de la UCD, los diputados del PNV emitieron un amplio comunicado. Ya tenían aceptado todo lo previsto en el acuerdo inicial del día 14 de julio, tanto la unidad de España como el voto en contra del principio de autodeterminación. Y habían manifestado el apoyo a la Constitución si esta asume la especificidad foral vasca. Para el PNV el compromiso de aquel día tuvo ya el valor de un compromiso definitivo. UCD está desviando la cuestión de manera artificiosa y quiere justificar el incumplimiento del compromiso contraído. Efectuaron un llamamiento al Gobierno y a la UCD, a los grupos parlamentarios y a la opinión pública advirtiendo de la responsabilidad que se deriva del incumplimiento del compromiso adquirido, tan relevante para España y el pueblo vasco²⁶³.

El escritor Manuel Vicent, a la sazón cronista parlamentario, explicó el estado de ánimo que el 20 de julio compartía un amplio sector del Congreso. La impresión de que, en última instancia, la decisión no estaba en el Congreso o en el Palacio de la Moncloa. «Cuando un partido del Gobierno primero dice y luego se desdice, de pronto acepta un trato y después lo rompe, en un momento pacta y al cabo de una hora se retracta, todo eso sin ruborizarse, es que algo grave está sucediendo detrás de las cortinas. Nadie se presta a montar un número si no es tirado por un hilo. Debajo de este capricho her-

²⁶² TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 555.

²⁶³ *Ibidem*, p. 556.

menéutico de UCD se nota demasiado el rumor de poderes fácticos. Bastaba con mirar ciertas caras ayer por la mañana en los pasillos del Congreso para entender que el atasco en el consenso con los vascos no era solo una cuestión de palabras, un capricho del diccionario, sino un problema de logística con una brisilla de sables. Corría por allí un céfiro verde de Estado Mayor»²⁶⁴.

Seguía la representación y el PNV, en el nuevo papel que había asumido, se comportó como si el compromiso con la UCD estuviera vigente. Votó en contra de la enmienda de autodeterminación, presentada por Letamendia, el diputado de Euskadiko Ezkerra, en contraste con la Minoría catalana que se abstuvo²⁶⁵. Y se sujetó a lo previsto en el debate sobre la enmienda *in voce* del PNV al art. 150-2. a la que nos hemos referido más arriba, la referente a la delegación a las Comunidades Autónomas de facultades de titularidad estatal –suscrita también por Minoría catalana y Socialistas de Cataluña–. Arzalluz, desde la previsión del inminente desenlace negativo respecto de la enmienda adicional sobre los derechos históricos, adelantó que los nacionalistas no se iban a apartar de la vía democrática. Acatarán el texto constitucional aunque no lo aprueben. A su juicio no se habían salido de la Constitución por pretender la restauración foral. Estaban en la misma tesitura que en la ley de 1839, puesto que los patrocinadores del consenso se limitan a reconocer platónicamente los derechos históricos. La parte vasca ya había cumplido todas las condiciones exigidas por el Gobierno. Ahora tocaba al Gobierno y a la UCD acatar el texto de la enmienda adicional negociada el día anterior, que contaba además con el apoyo de los socialistas. Por lo que se refería a la enmienda *in voce* del PNV al art. 150-2 que se iba a aprobar, agradeció el apoyo prestado por el Grupo Parlamentario catalán, el PSOE y el PC. Pérez Llorca devaluó el alcance de este logro, cuya novedad consiste en una mera técnica de descentralización administrativa y sólo son delegables las funciones susceptibles por propia naturaleza de delegar. Fraga Iribarne se opuso a la enmienda, y Benegas destacó que abría lo que el art. 149 parecía cerrar²⁶⁶.

²⁶⁴ VICENT, Manuel, «Algo más que palabras», Crónica en *El País*, 21 de julio de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/07/21/espana/269820008_850215.html

²⁶⁵ 21 de julio. Fue rechazada por 268 votos en contra. Arzalluz manifestó que el voto negativo pretendía dejar al descubierto el chantaje de UCD. Contó con cinco votos a favor y 11 abstenciones, entre los que estaban los nueve de los parlamentarios de Minoría catalana, postura esta que irritó al Gobierno. TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 558-559.

²⁶⁶ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 559-563. Fraga, comentando los sucesos del día 20 de junio, calificó de caóticas las conversaciones de UCD y el PNV. FRAGA IRIBARNE, Manuel, *En busca del tiempo servido*, p. 128, y Solé Tura vio como una «sucesión de despropósitos la negociación parlamentaria de la enmienda. SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, p. 105.

3. Naufragio de la enmienda *in voce* del PNV

En el debate de la enmienda *in voce* del PNV a la Disposición Adicional, la que el PSOE apoyó y firmó y parecía acordada con UCD el día anterior, se produjeron solamente dos intervenciones, la del portavoz Xabier Arzalluz y, en nombre de UCD, Gabriel Cisneros. Recordemos el texto:

«La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, **cuando sea necesaria**, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, y a este efecto se derogan las leyes de 25 de octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía **así elaborado, norma institucional básica en los términos establecidos en el art. 140**, será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados y, en caso de ser aprobado, será promulgado como ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento» ²⁶⁷.

Los argumentos se habían repetido muchas veces. Para **Arzalluz** el Derecho foral, al igual que la lengua, era una creación de alta cultura, es un concepto más amplio que una mera elaboración universitaria. Mencionó algunas instituciones valiosas como la igualdad política y civil proclamada por los Fueros, la prohibición de utilizar títulos nobiliarios, la no distinción entre las personas en las levas a la hora de prestar el servicio militar, la propiedad pública de las minas, o la necesidad de acudir a Gernika para presentar acusaciones penales. No se podían despachar como una antigualla instituciones que la gente había defendido como si se tratara de la propia vida.

La enmienda *in voce* que defiende su partido era el resultado del compromiso de varios grupos, de una negociación, de cesiones. Había un compromiso escrito, público, cuyos términos su Grupo había cumplido por completo. Que las otras partes cumplan ahora votando positivamente la enmienda. El débil puede incumplir un compromiso, el fuerte no.

Según **Cisneros Laborda**, portavoz de UCD, también su partido respetaba la foralidad, pero discrepaban de la enmienda del PNV. La unidad de España es más que una convención, es algo metaconstitucional, preconstitucional.

Esta es la Constitución más autonomista²⁶⁸.

²⁶⁷ Constitución española: trabajos parlamentarios, II, p. 2536, y *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 73.

²⁶⁸ Constitución española: trabajos parlamentarios, II, p. 2537.

UCD se rige por la trilogía «una nación, una soberanía, un Estado», aunque reconoce el derecho a la autonomía a los pueblos de España. Ahora bien, tal derecho proviene del pueblo español en su conjunto y «no de la población concreta del territorio al que concierne». No obstante, su partido tiene en cuenta algunas fórmulas de engarce nacidas de la historia, y admite tratamientos constitucionales diferenciados. Por eso se sumaron a la Disposición Adicional sobre derechos históricos que apoyaron todos los grupos, incluido el PNV. Dicha disposición consensuada debe contener virtualidades para dar satisfacción a las aspiraciones de Arzalluz. En todo caso, la habilitación de derechos ha de hacerse en el marco constitucional que exprese la voluntad de la Cámara, no en virtud de una soberanía exterior a ella.

Debe valorarse que UCD va a apoyar, como prenda de pacificación y de reparación histórica, una enmienda *in voce* sobre derogación de las leyes abolicionarias de Fueros de 1839 y 1876²⁶⁹.

El portavoz ucedista deplora el debate que ha sostenido su partido previamente con el PNV. El problema es que ha habido un entendimiento distinto de unos y de otros acerca del valor de las palabras. Los responsables de UCD que han gestionado el tema han podido equivocarse, como pudo errar Arzalluz al votar afirmativamente en Comisión la enmienda del consenso. Pero no pueden permitir que la Constitución albergue conceptos «que puedan difuminar el principio de unidad radical de la soberanía».

La postura respecto de la enmienda del PNV hubiera sido otra de no estar convencidos de que la adicional consensuada por los partidos vale para llevar a cabo la restauración foral. Con el título VIII de la Constitución mas la adicional acordada, el País Vasco puede conquistar la foralidad e identidad²⁷⁰.

4. La votación y las explicaciones de voto

En la **votación**, la enmienda del PNV obtuvo, de los 269 votos emitidos, 115 a favor (el propio PNV, los socialistas, comunistas, Minoría catalana y el diputado centrista vasco Echevarría Gangoiti)²⁷¹, 153 en contra, y uno nulo. El texto incorporado al dictamen que llegó de la Comisión constitucional, es decir, la enmienda adicional del consenso, recibió 256 favorables, 12 en contra, y una abstención²⁷².

²⁶⁹ *Ibidem*, II, p. 2538.

²⁷⁰ *Ibidem*, II, p. 2539.

²⁷¹ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 567-568.

²⁷² *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, p. 2540.

El Congreso había dictado sentencia en la polémica causa foral. Por el momento, se pensó que era ya un tema cerrado. Quedaba hacer balance de lo acontecido en las explicaciones de voto. Solo tres grandes protagonistas del proceso consumieron el turno para justificar o remachar las propias posiciones en las negociaciones pasadas o a lo largo del proceso.

Arzalluz tuvo que hacer frente a la interpelación de que fue objeto por el voto positivo emitido en Comisión. Ahora había votado no a la enmienda del consenso de los demás partidos. El sí en la Comisión ya lo explicó en su momento. Entonces pesaba la incertidumbre acerca de la suerte que iba a correr la enmienda del PNV y era mejor dejar pasar la consensuada que quedarse sin nada. En todo caso, desde las sesiones de la Comisión del mes de junio los nacionalistas vascos han variado mucho de posición con el propósito de llegar a un acuerdo. No es ese el caso de UCD: porque es cierto que Cisneros llegó a decir sí a la enmienda del PNV que también hizo suya la UCD. Es en el cambio de postura del partido del Gobierno donde está la cuestión. Pese a todo, con objeto de conseguir la foralidad plena, van a seguir luchando para sacar el partido posible de la Constitución. Los nacionalistas vascos no van a abandonar una política de principios²⁷³.

Fraga estuvo conforme con el nuevo principio foral que recoge la enmienda del consenso y consideró correcta la referencia al marco constitucional; pero advirtió del peligro de la foralidad plena. Porque no se sabe bien qué quiere decir y no conviene volver a tiempos anteriores a la primera guerra carlista cuando España y el País Vasco eran muy diferentes. Hubo en la época dos intentos de arreglo del problema, el de 1839-1841, momento en que Navarra entendió que afrontaba una realidad nueva y negoció el arreglo de los Fueros; pero a un intento similar en 1876 de Cánovas del Castillo de modificar el sistema de las otras tres provincias se le opuso la vigencia de la foralidad «plena». Le pareció muy desafortunado lo dicho en la Cámara de que estamos en guerra. Sencillamente, no lo cree. En otros tiempos, cuando se pedía algo en Madrid se decían las cosas de otra manera²⁷⁴.

A estas alturas de la historia, tiene el mayor interés conocer la visión de las cosas de **Abril Martorell**, vicepresidente segundo, ministro de Economía y actor principal del esperpento negociador. Su intervención cerraba el proceso en el Congreso. Disponía de todas las claves y de sus palabras cabía deducir el punto de vista final de las fuerzas que regían la reforma política. De entrada un desahogo: «tantas horas trabajadas en la Constitución, y en particular en estos últimos tiempos, en el problema vasco».

²⁷³ *Ibidem*, II, p. 2540.

²⁷⁴ *Ibidem*, II, pp. 2541-2542.

A su juicio hay un hilo conductor que debe regir una negociación y que es aplicable a lo ocurrido estos días. En primer lugar, están los acuerdos básicos sobre principios, después viene la búsqueda de fórmulas técnicas que los concreten. Si al instrumentarlas se encuentran muchas dificultades hay que volver a los principios. Desde la atalaya de los principios comprenden al PNV, y quizás su imposibilidad en llegar a concreciones sin desnaturalizar lo que es el partido, pero también hay que entender a UCD. Han vuelto a los principios porque posiblemente es lo que no se comparte.

El vicepresidente no dudaba de que el PNV seguía un camino democrático. Pero UCD no puede aceptar una Constitución con ambigüedades en un tema delicado. Ha de tenerse en cuenta que esta Constitución no es la de Cánovas del Castillo de 1876 (centralista, se entiende), que fue la que estaba en vigor el momento en que nació el PNV. Esta es una Constitución autonómica. Y dicho partido llegará a sentirse cómodo con ella.

Abril Martorell echó sobre sí el peso de una negociación tormentosa, que no ha abocado a ningún resultado. Estaba excusado porque su obligación es la defensa de los principios. «En cuanto al proceso de negociación, quiero decir que asumo personalmente toda la responsabilidad de ese proceso y que, en todo caso, lamentamos profundamente haber creado unas expectativas que al reflexionar en profundidad sobre la existencia de unos acuerdos de principio, han obligado a replantearme también en profundidad el tema». Si ha pecado ha sido por apurar al máximo las posibilidades de encontrar soluciones²⁷⁵.

La aprobación de la enmienda no tranquilizó los ánimos, ni en el PNV ni en el partido del Gobierno.

5. La derogación de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 en la Disposición Derogatoria Segunda

En la misma sesión, ateniéndose a lo anunciado, UCD aprovechó el soporte que daba la **disposición derogatoria** del Dictamen, dedicada a hacer desaparecer la legislación constitucional del franquismo, para abordar la cuestión de las leyes decimonónicas abolicionistas de Fueros. La misma tarde del 21 de julio presentaron una enmienda *in voce* en la Mesa del Congreso. Consistía en añadir a dicha disposición derogatoria un nuevo párrafo:

«En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera

²⁷⁵ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, p. 2543.

afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876».

La iniciativa desconcierta un tanto, y también debió ser sorpresiva en el momento en que se planteó –si es que en aquella trepidante jornada había lugar para sorpresas–, porque se produjo en el momento en que el pleno del Congreso estaba rechazando la enmienda *in voce* del PNV sobre los derechos históricos. La derogación de las dos leyes citadas tenía sentido de haberse aceptado la vía foral preconizada por esta última enmienda. Una vez rechazada, la iniciativa de UCD perdía buena parte del sentido, salvo si lo que se pretendía era hacer un favor a una UCD de Navarra que buscaba eliminar en la Constitución cualquier nexo entre las cuatro provincias. Recordemos que en el Informe de las personalidades del año 1931 se veía en la ley de 25 de octubre de 1839 un título jurídico común a la hora de emprender cualquier proceso de recuperación del poder foral o de una autonomía subsidiaria al mismo. En todo caso, cuando se conocen las condiciones en que se elaboró aquella ley de 1839²⁷⁶, resulta un sarcasmo que esta enmienda *in voce* de UCD preservara su vigencia para Navarra. Las autoridades constitucionales navarras de la época contemplaron con recelo su elaboración, mientras que los representantes de las otras tres provincias se habían comprometido a fondo en salvar los Fueros y consideraron esta ley como un acta adicional a la Constitución de 1837 y a las posteriores de 1845 y 1869. De hecho se apoyaron en ella para mantener el sistema foral hasta 1876.

No se conoce con detalle cómo se gestó en el seno de UCD el día 21 de julio o en los días anteriores la enmienda de adición a la disposición derogatoria. Es otro evento de las horas oscuras de aquel día que convendría conocer. Era fácil pasar de tapadillo la iniciativa en el tráforo de la batalla parlamentaria sobre los derechos históricos, en las idas y venidas en los pasillos y en el hemiciclo.

De conformidad con la explicación que dio Herrero de Miñón, hay dos acepciones en las palabras jurídicas. La normativa, que transforma la realidad, y la afectiva, de halo emotivo. Esta última acepción sería aplicable a ambas leyes. Ahora bien, se trataba de una derogación inofensiva porque según el art. 2 del Código Civil la derogación de una norma no supone el restablecimiento de una situación anterior.

Según el portavoz ucedista, no tenía importancia derogarlas porque son leyes caducas y son símbolos de una victoria sobre las tres provincias, no para Navarra porque la ley de 1839 es la base de la Paccionada. Una

²⁷⁶ MONREAL ZIA, Gregorio, *La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839*, pp. 235-325.

evidencia a título de comentario: no fue tan meridiana la victoria sobre el carlismo vasco en dicho año cuando se habló de un final de la guerra con empate técnico. La ambigüedad de la ley expresa precisamente ese resultado. Ni que ahora careciera de importancia para el camino autonómico que UCD quería que recorriera Navarra, ideado para hacer descansar la legalidad de su régimen en aquella ley. En fin, para Herrero de Miñón no se vuelve a la situación anterior a 1839 o 1876 «porque las provincias vascongadas de hoy no se parecen sociológica, económica o políticamente a las provincias vascongadas de hace siglo y medio»²⁷⁷.

El diputado de Alianza Popular, Fraga Iribarne, percibió el cansancio de la Cámara pero, así y todo, no se privó de señalar que la enmienda *in voce* de UCD no parecía reglamentaria. Esta clase de enmiendas están pensadas para aproximar posiciones y el tema es absolutamente nuevo. Está mal redactada, es heterogénea (las demás leyes que deroga la disposición son recientes), y la historia no se puede derogar²⁷⁸.

Los diputados nacionalistas vascos no intervinieron. Estaban en plena refriega por los derechos históricos. Es difícil entender que no percibieran la importancia que tenía lo que estaban ocurriendo con una cuestión que había estado presente en las negociaciones.

La adición fue aprobada por 249 de los 267 votos emitidos, 14 en contra y cuatro abstenciones²⁷⁹.

VII. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA EN EL SENADO

1. El Grupo de Senadores Vascos

La coalición electoral para el Senado *Frente Autonómico*, nacida del Pacto entre el PNV, el PSOE y ESEI dio la mayoría de los senadores de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia al Frente. En Navarra sólo el cuarto senador, que tocaba a la minoría. Había por tanto 4 senadores de PNV (Michel Unzueta, Federico Zabala, Ignacio Oregi y Manuel de Irujo), 3 del PSOE (Ramón Rubial, Enrique Iparraguirre, Luis Alberto Aguiriano), uno de ESEI (Gregorio Monreal), y dos independientes, uno vinculado al PNV (Juan Mari Vidarte), y otro sin vinculación conocida (el alavés Ramón Bajo Fanlo). Figuraba también el abogado azkotiarra Juan Ignacio Uría como senador por designación

²⁷⁷ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, p. 2550.

²⁷⁸ *Ibidem*, II, p. 2551.

²⁷⁹ *Ibidem*, II, p. 2552.

real. Todos formaron parte del Grupo de Senadores Vascos, con la excepción de los senadores del Partido Socialista de Euskadi que se integraron en el Grupo Socialista del Senado, cuya política, dictada y vigilada por Gregorio Peces Barba, siguieron fielmente. Se incorporó también al Grupo de Senadores Vascos Juan Mari Bandrés, elegido en la candidatura de Gipuzkoa de Euskadiko Ezkerra. Durante la breve legislatura constituyente actuó por su cuenta. Teóricamente defendió las propuestas que le llegaban de la dirección de Euskadiko Ezkerra en materias como autodeterminación, minorías, etc., y demostró una gran sensibilidad y talento para ocuparse de las causas de impacto mediático. Todos los demás miembros del Grupo Vasco aceptaron una disciplina muy laxa, poco constrictiva. Al sector mayoritario del grupo pertenecían los cinco senadores del PNV, que designaron portavoz a Michel Unzueta.

Ya se ha indicado que de entre los senadores del PNV, Manuel de Irujo fue el único componente de la candidatura del Frente Autonómico que obtuvo escaño en Navarra. Presidió la mesa de edad en el momento de la constitución de las Cortes, y siguió con apasionamiento los debates en el Senado. Pero realmente estuvo al margen del proceso, y no precisamente por voluntad propia. No se aprovechó su gran experiencia política adquirida a lo largo de su vida pública, si bien el apartamiento del PNV del consenso constituyente dejaba poco margen para cualquier iniciativa o intervención creativa. Temía las consecuencias para Vasconia de no apoyar la Constitución. De los demás senadores, tenía posibilidades «técnicas», Federico Zabala, abogado e historiador, que en la última etapa del franquismo escribió una notable y muy popular síntesis de historia del pueblo vasco, que trató con cierto detalle de la pérdida de la foralidad. Podía efectuar aportaciones en este campo el portavoz Michel Unzueta, concedor del Derecho privado vizcaíno e interesado en la bibliografía foral. Con posterioridad ha realizado alguna notable contribución escrita sobre la cuestión de los derechos históricos. El senador Ignacio Oregi, veterinario, era ajeno a esta temática.

Ya se ha indicado que entre los independientes que actuaron en estrecha conexión con el grupo figuraba el entusiasta abogado bilbaíno Juan María Vidarte, con una relación excelente con algunas personalidades y con los parlamentarios del PNV. Ramón Bajo Fanlo, senador por Álava, conocía mejor que nadie los entresijos del Concierto Económico alavés, y entendía de gestión económica. Eran saberes muy valiosos en un momento constituyente. Se reconocía al senador azkoitiarra Uría la capacidad de establecer contactos con la casa real y sus aledaños, así como con sus colegas designados por el monarca. Y estaba Gregorio Monreal, miembro de ESEI, y en aquel momento catedrático de la Universidad Complutense, circunstancia

que le permitía un conocimiento directo y alguna relación de amistad con los senadores de UCD o del PSOE –como era el caso del diputado Gregorio Peces Barba– que profesaban en la Facultad de Derecho de aquella universidad madrileña.

Probablemente sobraría cualquier explicación sobre el paso de la Disposición Adicional por el Senado si el precepto que venía del Congreso no hubiera sido objeto de una enmienda en la cámara alta. Presentada por el Grupo de Senadores Vascos, llegó a prosperar en la Comisión constitucional del Senado, y cayó después en el pleno, donde el partido del Gobierno recuperó la versión original aprobada en el Congreso.

Tras el trauma vivido en el Congreso, el PNV pasó las primeras semanas del mes de agosto por una cierta desmoralización y desorientación, con la impresión, más bien convicción, de estar ante un asunto sentenciado. Los senadores vascos tuvieron algunos encuentros durante el verano en Labastida, Azkoitia y Bilbao, antes de reunirse en Madrid para la presentación formal de las enmiendas, pero sin que hubiera constancia de instrucciones concretas respecto de cómo actuar en el Senado. De hecho, el grupo se reunió la víspera del día que concluía el plazo de presentación de enmiendas al dictamen llegado del Congreso. De la reunión salió un acervo común de enmiendas del grupo. Se componía de algunos textos del PNV, que el Congreso había rechazado, y del 60 por ciento de las presentadas por ESEI. Además Ramón Bajo y Gregorio Monreal mantuvieron algunas propias a título particular. Todo ello en la convicción de que se cumplía un expediente ineludible y faltos de cualquier esperanza de modificar el texto de la Adicional Primera.

En principio el texto de la Disposición Adicional elaborado para el Senado fue tarea común. Pero el PNV entendió que la negociación en el Senado, al igual que en el Congreso era asunto del partido. Lo cierto es que las gestiones o negociaciones fueron poco resolutivas, sin duda por falta de voluntad política del Gobierno de la UCD. Hubo propuestas escritas, entrevistas con el presidente del Senado Antonio Fontán –que carecía de interlocución efectiva y solicitó un informe sobre la foralidad²⁸⁰, o con Jiménez Blanco, portavoz de UCD en la Cámara, incluyendo en algún caso a algún senador vasco de la UCD. Pero en el momento en que dio comienzo el debate en la Comisión Constitucional del Senado, el día 18 de agosto, el Gobierno no había dado muestras de interés por la cuestión. Sólo a finales de agosto hubo algún intento poco consistente de aproximación. Parecía que

²⁸⁰ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 78. El texto está firmado por Unzueta, Monreal y Vidarte, y está reproducido en la obra citada, pp. 150-156.

al partido del Gobierno le preocupaba solamente la defensa de los puntos de vista de sus compañeros de Navarra, que reclamaban la mayoría censal en el referéndum de incorporación al ámbito de las tres provincias, o el posterior derecho de separación. Al contrario, expresaban más bien desinterés por la devolución de los Concierdos Económicos, que consideraban imposible. Se daba por sentado que estaban ya cerradas las posibilidades de entendimiento en el próximo debate en la Comisión Constitucional del Senado.

Surgió el problema en el discurrir mortecino de los debates, cuando eventualmente se aprobó alguna enmienda vasca y mientras se apreciaba una tendencia a la involución en materia educativa²⁸¹.

2. Nueva redacción de la enmienda adicional

Volvamos a la reunión inicial del Grupo de Senadores Vascos destinada a elaborar las enmiendas que se habían de presentar ante la Comisión constitucional del Senado. Tras una breve deliberación respecto de la Disposición Adicional, los presentes tomaron como base el texto de la última enmienda que aceptó el PNV para su votación en el pleno del Congreso, que, aunque rechazada, fue apoyada por toda la oposición. Parecía un punto de partida adecuado y se introdujeron algunos retoques.

La enmienda, numerada como 979, quedó redactada en estos términos.

«La Constitución reconoce y **garantiza** [ampara] los Derechos históricos de los territorios forales, cuya **reintegración y actualización se llevará a cabo de** [actualización reintegradora se realizará donde sea necesario, para incorporar los al ordenamiento jurídico, por] acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno.

A este efecto, se derogan, **en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos**, las leyes del 25-X-1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía que se elabore, **para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente**, [norma institucional básica según lo establecido en el art. 140 de esta Constitución] será sometido **a referéndum de los territorios afectados** y al voto de ratificación de las Cortes generales [y al ulterior referéndum de los territorios afectados] y, en caso de ser **ulteriormente** aprobado, será promulgado como Ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento»²⁸².

²⁸¹ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 75-80.

²⁸² *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 77.

Como puede apreciarse en los términos subrayados, en el texto votado en el Pleno del Congreso, los senadores introdujeron modificaciones o adiciones de cierta entidad, amén de las consiguientes supresiones. La nueva redacción se acercaba a lo que el nacionalismo vasco postulaba para construir el autogobierno, pero se alejaba de lo que quería el Gobierno y el Grupo mayoritario en el Senado. Es decir, la enmienda acentuaba su carácter testimonial.

El cambio más significativo fue la omisión en el texto de la referencia al art. 140 que era el punto de conexión entre los derechos históricos y la Constitución. Se pretendía superar el obstáculo histórico de la unidad constitucional que el fuerismo vasco rechazaba, y que sustituía por el principio de la unidad política. Otras modificaciones significativas fueron la sustitución de «amparar» por «garantizar» los derechos históricos. O el prescindir de «donde sea necesario» que parecía limitar la reintegración foral a Bizkaia y Gipuzkoa. Pero lo destacable era la preocupación central del texto en evitar la descoordinación institucional entre los territorios forales. Procuraba, por un lado, que la derogación de la leyes del siglo XIX, las de 1838 y 1876, afectara a lo que tenían de abolorio pero conservando su condición de título autonómico común. Y, por otro, eliminar suspicacias en Álava y Navarra al garantizar que la foralidad de que disfrutaban en aquel momento no iba a quedar lesionada por la reintegración.

La enmienda fundía el proceso de reintegración foral con el estatutario, tanto por el contenido competencial como por el carácter pacticio de la negociación, y, en cierto modo recuperaba implícitamente la doctrina foral de la titularidad de los territorios de un poder constituyente limitado por la aceptación de una soberanía del Estado, que sustituía la antigua soberanía del rey.

Como acabamos de indicar, el texto de la Disposición Adicional elaborado por los senadores resultó de un intercambio de ideas en el grupo, del que se excluyó el senador Bandrés que seguía la línea de la autodeterminación. Y nadie puso en duda que la negociación a llevar, si es que se producía, competía al PNV, como había ocurrido en el Congreso, si bien parecía que la situación era distinta en el Senado, en donde el grupo era de plural composición.

Ahora bien, como secuela de los avatares en el Congreso, el PNV y el Grupo de Senadores Vascos tenían un problema de interlocución con los demás grupos. El portavoz Unzueta y el presidente del EBB apenas se comunicaban con el PSOE, el socio del Frente Autonómico. Y había sido negativa, casi traumática, la experiencia en la cámara baja con el Gobierno y con UCD.

3. Inesperado cambio de la situación. El acuerdo con Peces Barba

Los debates discurrían de manera mortecina con una tendencia a la involución en materia educativa, como se ha indicado. Eventualmente se llegó a aprobar alguna enmienda vasca menor²⁸³.

La sorpresa se produjo el **14 de septiembre**, en la sesión del día posero de reuniones de la Comisión Constitucional. A la vista de la suerte que corrían sus enmiendas, los senadores vascos habían vuelto a sus respectivos lugares de residencia. Solamente estaban presentes Michel Unzueta, como miembro de la mesa de la Comisión constitucional, Don Manuel de Irujo, que con indefectible sentido de la responsabilidad parlamentaria, acudía siempre a las sesiones. Y los senadores Juan Ignacio Uría y Gregorio Monreal. Apareció por la sala el diputado Gregorio Peces Barba. Solía acudir para seguir de cerca la actuación del grupo socialista en el Senado, procurando que sus senadores no se apartaran de lo pactado en el consenso del Congreso, o para autorizar los pequeños cambios que pudieran interesar.

Monreal intentó hacer ver a Peces Barba la conveniencia de apoyar la enmienda de los senadores vascos sobre la adicional primera destacando que su aprobación podía contribuir decisivamente a una actitud favorable a la Constitución en Vasconia en el próximo referéndum. Peces Barba se mostró en principio bastante escéptico tras lo ocurrido en el Congreso y dada su condición de constitucionalista racionalista, suspicaz ante el hecho foral y la vaguedad e indeterminación propias del planteamiento²⁸⁴. Examinaron detalladamente el texto de la enmienda n° 979 del Grupo de Senadores Vascos. A Peces Barba, como a otros, le preocupaba el alcance territorial que pudiera tener la disposición sobre los derechos históricos. Temía singularmente su incidencia en Cataluña. Para empezar quería una precisión en cuanto a la expresión en «ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente». Se modificó la frase y se llevó al final del texto. Sugirió que se hiciera constar que afectaban a Navarra y Álava. Se mostró conforme con la enmienda resultante:

«La Constitución reconoce y garantiza ampara los Derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno.

²⁸³ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 73.

²⁸⁴ Sobre el perfil un tanto doctrinarista de Peces Barba, catedrático de Filosofía del Derecho y ponente constitucional, vid. Herrero de Miñón, que compartió con él muchas horas en otoño de 1977 e invierno de 1978 en los debates de la ponencia. Afirma que «creía a pie juntillas en las virtudes soteriológicas de la democracia, las normas jurídicas y el humanismo socialista y profesaba excesiva devoción a Kelsen y a su Teoría pura del Derecho, a veces interpretada *more geométrico*». HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 120.

A este efecto se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes del 25-X-1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía que se elabore, para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico [el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente], será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes generales y al ulterior referéndum de los territorios afectados y, en caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como Ley. En ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente **en Navarra y Álava**.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento»²⁸⁵.

Peces Barba comunicaría al portavoz del grupo socialista en el Senado que votaran positivamente cuando poco más tarde se sometiera la enmienda a votación. Pero previamente quería saber si se disponía de apoyos. «Buscad vosotros los votos que faltan y comunicadme el resultado», dijo.

Monreal explicó a Don Manuel de Irujo el contenido de la conversación y este se mostró conforme con el acuerdo. Y entre los dos lo dieron a conocer a Uría que se ocupó de conseguir los votos de Ollero, Sánchez Agesta y Antonio Pedrol Rius, los senadores de designación real, a los que se sumó Villar Arregui, de Socialistas independientes. Monreal se entendió con los senadores catalanes de la Entesa. Una vez conseguidos los votos de manera provisional, Monreal y Uría, aprovechando un receso de la Mesa, comunicaron a Unzueta que los socialistas, con una pequeña variación en el texto, estaban dispuestos a apoyar la enmienda del Grupo de Senadores, y, en principio, también los senadores reales y algún otro. Unzueta dio su conformidad y presentó lo acordado como enmienda *in voce* junto a la precedente del Grupo. Una vez confirmados los apoyos, Peces Barba comunicó la decisión a los senadores socialistas de la Comisión Constitucional.

El origen del acuerdo no se hizo público, aunque sí fue conocido entre los senadores vascos²⁸⁶. De ahí que resulte sorprendente la explicación que da el redactor del libro sobre la actuación del Partido Nacionalista Vasco en el Congreso y el Senado²⁸⁷. En la versión De la Quadra y Gallego los socia-

²⁸⁵ El texto de la enmienda aprobada en *El País*, 16 de septiembre de 1878. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/09/16/espana/274744814_850215.html

²⁸⁶ El senador Juan Ignacio Uría, ya enfermo, leyó el día 24 de abril de 2015 el texto del relato precedente. Lo corroboró en presencia de Rosa Ayerbe, profesora de Historia del Derecho, y de Juan José Pujana, expresidente del Parlamento Vasco.

²⁸⁷ «No obstante estos resultados, continuamos en lo intentos tendentes a hacer prosperar nuestra Disposición Adicional, tratando de lograr el apoyo de los grupos políticos de la oposición. Fruto de esta labor, así como del probable interés del PSOE por forzar a UCD a restablecer el consenso roto a partir

listas habrían castigado a una UCD que el día precedente «había apoyado varias enmiendas del Título VIII que recortaban el modelo autonómico pactado en la Cámara Baja. La enmienda modificaba «muy favorablemente para las tesis peneuvistas» la Disposición Adicional. La descripción que hemos hecho del apoyo recibido no está conforme con el aserto de que «no tuvo límite su asombro [el de los socialistas], cuando comprobaron que la enmienda prosperaba con el apoyo de Ollero, Sánchez Agesta y Pedrol»²⁸⁸. Como hemos visto ocurrió exactamente lo contrario: Peces Barba estaba dispuesto a implicarse solo en el caso que los senadores de designación real y otros se comprometieran. Aguardó a comprobar que tal apoyo existía, momento en que dio la orden a sus senadores de votar a favor de la enmienda.

4. El debate y la votación favorable a la enmienda en la Comisión Constitucional

Llegado el momento de debatir la Disposición Adicional, el portavoz Unzueta hizo saber que mantenía la enmienda 979 del Grupo de Senadores y que disponía además de una enmienda *in voce* que solo modificaba la anterior en la referencia a la no lesión de la foralidad navarra y alavesa. Y además sostuvo la enmienda que tiene su origen en la Diputación Foral de Navarra (que «sustituye en su integridad a la 979»).

En el debate Unzueta manifestó que existe un problema vasco y ahora cabe «iniciar una nueva fase en las relaciones entre el País Vasco y los demás pueblos del Estado». La pérdida forzada de los Fueros no supuso la desaparición de la voluntad de recuperarlos, porque son inherentes a la comunidad. La enmienda 979 recoge el espíritu del Grupo de Senadores, y la enmienda *in voce* «supone una concretización que nos ha sido sugerida y que nosotros en ese espíritu de concordia y entendimiento, no hemos dudado en aceptar y ofrecer como un instrumento más de trabajo». En otro momento se refirió a la sorpresa en la presentación de la enmienda»²⁸⁹. La de la Diputación de Navarra coincide en su espíritu con la 979 de Senadores Vascos²⁹⁰.

del art. 10 –en el que el Partido del Gobierno una enmienda que desvirtuaba el acuerdo logrado en el Congreso sobre la materia educativa– se produjo el insólito resultado de la votación del día 14 de septiembre, y que tuvo como consecuencia la aprobación de la enmienda vasca a la Disposición Adicional». *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 81-82. Tampoco el relato de Mixel Unzueta en *Recuerdos* aclara lo acontecido (p. 107).

²⁸⁸ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 158.

²⁸⁹ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, p. 4330.

²⁹⁰ *Ibidem*, II, pp. 4323-45325.

Tuvo envidia y contenido doctrinal la intervención del senador navarro de UCD Jaime Ignacio Del Burgo, en la que puso de relieve la preparación que le había dado la elaboración de su tesis doctoral y sus publicaciones sobre el tema foral. Para dicho senador, Navarra tenía derecho desde la Ley paccionada a perfeccionar su régimen foral. De hecho, el régimen que ahora existe en la provincia ha evolucionado hasta conseguir un conjunto muy amplio de facultades de autogobierno. La enmienda del consenso sobre derechos históricos fue un motivo de gran satisfacción. Con la Disposición Adicional «Navarra podrá continuar su marcha y su evolución dinámica» con una garantía constitucional. Pero le basta a la provincia con el primer párrafo de la disposición porque el segundo «es de aplicación únicamente a aquellos territorios forales en que, por no tener en vigencia sus respectivos regímenes, su restablecimiento exige una «actualización general», que es la que ha de llevarse a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». Navarra «no necesita ninguna actualización general» porque están vigentes sus derechos históricos. Únicamente necesita «potenciar y perfeccionar su autonomía» utilizando la virtualidad adaptadora de la Ley Paccionada de 1841 y el acuerdo entre la Diputación foral y el Gobierno, formalizado a través de la norma del rango que toque.

El senador Del Burgo veía difícilmente compatible el régimen foral con un Estatuto de Autonomía. Una cosa es que el régimen foral restablecido acepte los principios del art. 2º de la Constitución y otra que siga la técnica del Estatuto de Autonomía, aunque una y otra cosa coincidan en sus efectos prácticos.

La foralidad vasca restablecida debe ser paccionada, condición inherente a la foralidad, lo que no supone pactar derechos de soberanía. Se reconocía que había un poder soberano que «se obliga mediante acuerdo con la comunidad foral a respetar su derecho a la autonomía. Las facultades son originarias pero nunca implican permanencia de soberanía política». A su vez el disfrute del Fuero «supone aceptar la soberanía que en el pasado se encarnó en el rey y que hoy ejerce democráticamente el pueblo español».

Pero su tesis de fondo necesitaba establecer una jerarquía en cuanto a la foralidad. En primer lugar, el régimen navarro que tiene un contenido autonómico extraordinariamente amplio y está plenamente vigente. Después Álava, con Concierto Económico, «que no constituye un régimen foral propiamente dicho», y en último término, Bizkaia y Gipuzkoa, que no tienen nada al haber perdido en 1937 el régimen concertista²⁹¹.

²⁹¹ *Ibidem*, II, pp. 4325-4327.

Había preparado una enmienda *in voce*, que todavía no había entregado a la Comisión, inspirada en esta filosofía y en la diversidad de situaciones. Con ánimo de mejorar la aprobada por el Congreso de los Diputados, refundía en ella todas las enmiendas presentadas por él –incluida la de la Diputación–. Respetaba la «unidad indisoluble de España y la necesaria solidaridad de todos los pueblos que la integran».

Del Burgo introdujo en la enmienda el concepto de «en el marco de la Constitución» y el «sin perjuicio de la unidad constitucional» de la Ley de 1839. El referéndum se celebraría en cada uno de los territorios afectados. Evitaba dar el *nomen iuris* de Estatuto al acuerdo entre las instituciones y el Estado. Y, para el caso concreto de Navarra, suprime el referéndum popular para aprobar el acuerdo entre la Diputación y el Gobierno²⁹².

Al reproche de Del Burgo de que el PNV no tiene la representación monopolista del País Vasco, Unzueta se remitió al examen de la actuación de dicho partido en las Cortes donde se comprobará su pragmatismo que «ha ido prescindiendo de lo que tradicionalmente son planteamientos nacionalistas y se han ido formulando propuestas concretas»²⁹³.

Para el senador gallego de UCD, González Seara, basta con la Disposición Adicional que aprobaron los siete grupos parlamentarios, que es la única hoy admisible. Los Fueros eran propios de una sociedad rural con escasos niveles de información. Los socialistas ya habían objetado en el Congreso una actualización de los derechos hecha con el concurso de las instituciones de los territorios afectados. Al parecer el senador no conocía los antecedentes como le hizo ver en una rectificación Unzueta al recordarle que el PSOE apoyó la enmienda del PNV, y en el mismo sentido el senador socialista alavés Aguiriano Fornés. Según González Seara, Navarra y Álava no necesitan actualizar sus derechos porque los han mantenido vigentes.

A última hora de la mañana se procedió a votar la enmienda con el siguiente resultado: la enmienda 979 de Senadores Vascos obtuvo 11 votos

²⁹² Enmienda *in voce* presentada por J. I. Del Burgo a la Disposición Adicional: «1. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. 2. La actualización de dicho régimen para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídicos en el marco de la Constitución se ajustará al siguiente procedimiento: a) Acuerdo entre las instituciones representativas de los territorios afectados y el Gobierno. B) Aprobación por las Cortes Generales del referido acuerdo mediante voto de ratificación. C) Referéndum en cada uno de los territorios afectados una vez aprobado por las Cortes. Cumplidos los trámites anteriores será promulgado como Ley, pudiendo adoptarse una denominación que se ajuste a la tradición histórica, sin que necesariamente reciba el nombre de Estatuto. 3. El vigente régimen foral de Navarra podrá modificarse con arreglo a lo dispuesto en los apartados a) y b) del número anterior, sin perjuicio de la unidad constitucional». *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, pp. 4325-4327.

²⁹³ *Ibidem*, II, p. 4329.

en contra, 10 a favor y 3 abstenciones. El presidente de la Comisión puso a votación la enmienda *in voce* que se acababa de pactar con Peces Barba, con el siguiente resultado: 13 a favor, 11 en contra –UCD– y una abstención²⁹⁴.

El *Diario de sesiones* consigna la reacción que se produjo en la sala, en la que se formaron de inmediato corrillos de senadores y de profesionales de los medios de comunicación. El presidente tuvo que requerir a los senadores que volvieran a sus puestos. Se volvió a leer la enmienda *in voce* aprobada. El presidente corroboró que era el texto que había sometido a votación²⁹⁵. Haciendo uso de un turno por una cuestión de orden, Del Burgo y Jiménez Blanco manifestaron que la Presidencia había inducido a error en cuanto a las enmiendas sometidas a votación, por lo que Del Burgo había votado a favor de la enmienda de los Senadores Vascos. Se procedió a escuchar por dos veces la grabación de la sesión. El presidente de la Comisión constitucional admitió que se apreciaban errores en la presentación y votación. Mientras tanto los senadores de designación real y los independientes fueron objeto de presiones varias para que cambiaran el sentido de su voto. Efectuada de nuevo la votación de la enmienda *in voce* arrojó este resultado: 13 a favor (5 socialistas, 2 de la Entesa, 2 Progresistas y socialistas independientes, 3 senadores de designación real²⁹⁶, 1 del Grupo de Senadores Vascos), 12 en contra (UCD votó en bloque, incluido Del Burgo). No hubo ninguna abstención. La UCD y Del Burgo mantuvieron sus enmiendas para el Pleno²⁹⁷.

5. La reacción de los partidos y de otras instancias ante la aprobación de la enmienda. Tomas de postura

Fuera del Senado, la sorpresa y el desconcierto que produjo el resultado fue grande. En primer lugar, entre los senadores vascos ausentes que no daban crédito a lo sucedido. También en los partidos, a empezar por el propio PSOE que ignoraba si Peces Barba había tenido en cuenta el pacto autonó-

²⁹⁴ *Ibidem*, II, pp. 4331-4332.

²⁹⁵ «Enmienda *in voce* que presenta el Grupo de Senadores Vascos a la 979, primera alternativa: Añadir al final del penúltimo párrafo de la enmienda, la siguiente expresión que sustituye a la frase correspondiente del interior de dicho párrafo, previa supresión de la frase «el cual, en ningún caso, podrá lesionar la foralidad actualmente vigente». «En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente de Álava y de Navarra». *Ibidem*, II, p. 4332.

²⁹⁶ Los senadores de designación real que votaron a favor: Luis Sánchez Agesta –Grupo independiente–, Carlos Ollero –Agrupación independiente– y Antonio Pedrol Rius –por el Grupo Mixto–. http://elpais.com/diario/1978/09/21/espana/275176808_850215.html

²⁹⁷ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, pp. 4332-4335. TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 582-583.

mico suscrito en Euskadi con el PNV o se estaba ante una iniciativa personal y singular del poderoso diputado y ponente constitucional²⁹⁸. Los medios de comunicación, tras un breve intento de comprender y digerir lo que significaba la nueva formulación de la Disposición Adicional primera, tomaron una posición contraria, casi agresiva. Entraron en danza la Edad Media y el feudalismo, los privilegios injustos e insoportables para los demás españoles, etc. La campaña no desmereció de aquella otra que hacía un siglo sostuvo la prensa española, en 1875 y 1876, con motivo de la presentación y debate de la Ley de Fueros²⁹⁹.

En los pronunciamientos oficiales inmediatos que siguieron a la aprobación de la enmienda destacó lo dicho por el Euskadi Buru Batzar del PNV. Consideró que la enmienda aprobada constituía una novedad espectacular y «un rayo de esperanza»; pero no estaba claro todavía si la Constitución restablecería los Concierdos Económicos, y de ello iba a depender la postura a adoptar por el partido ante la Carta Magna. ESEI, otra de las formaciones del Frente Autonómico, ponderó con mayor detalle los valores del nuevo texto. Entre ellos, la reanudación del poder político foral, abolido en 1841, 1876 y 1937, el procedimiento singular de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y la flexibilidad en cuanto al contenido. Quedaba garantizada la permanencia de los actuales niveles forales que subsistían en Álava y Navarra, y se removía un obstáculo dialéctico que se venía oponiendo a la aceptación de una autonomía conjunta. El texto facilitaba la superación del antagonismo entre la reivindicación foral provincialista y la autonomía estatutaria, el «Fueros sí, Estatuto no», que tanto daño produjo durante la II República. El hecho diferencial vasco se consolidaba con un procedimiento de actualización foral que iba a definir el poder autonómico mediante un pacto. Al valor intrínseco de este se añadía que creaba un marco más favorable de cara a la negociación del Estatuto. La Disposición Adicio-

²⁹⁸ Dos días después de la votación, Peces Barba continuaba manteniendo la validez de la enmienda aprobada pero fue girando a medida que la campaña arreciaba en contrario. En efecto, el día 16 Peces Barba alude ciertamente a la involución de UCD pero se afirma en el valor de la enmienda, que está relacionada con lo que el PSOE votó en el Congreso. En *El País* de dicha fecha. Hemeroteca: http://el-pais.com/diario/1978/09/16/espana/274744808_850215.html. El paso del tiempo cambió la perspectiva del diputado socialista. En el trabajo que publicó diez años más tarde, no dice una sola palabra sobre su implicación en la aprobación de la enmienda. Habla del barullo de la votación y del resultado «sorprendente». El voto favorable del PSOE pretendía, según el diputado, favorecer la negociación entre la UCD y el PSOE, pero fue un error, al igual que el apoyo que prestaron al PNV en el pleno del Congreso cuando también votaron a favor de la enmienda adicional de dicho partido. PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración*, pp. 249-250.

²⁹⁹ CIÁURRIZ BELZUNEGUI, Alberto, *La abolición de los Fueros Vascos a través de la prensa, en torno a un centenario, 1876-1976*, San Sebastián: Auñamendi, 1976. 3 vols.

nal aprobada podía constituir quizás la última oportunidad para resolver un litigio antiguo y ahora sangrante por vía de pacto³⁰⁰.

Los senadores por designación real mantuvieron por el momento el apoyo que habían prestado a la enmienda. Habían actuado de buena fe y con la voluntad de ofrecer un cauce de arreglo al problema vasco. Dos de ellos eran catedráticos de Derecho constitucional, y no apreciaron grandes diferencias entre la enmienda aprobada y la que salió del Congreso. Divergían solo, según ellos, en la definición del procedimiento³⁰¹.

El problema mayor lo tenía el PSOE. Sin su apoyo inicial a la enmienda hubiera sido imposible atraer otros apoyos. Pero ahora era muy difícil resistir la prueba a la que iba a ser sometido. El PNV no estableció en las semanas siguientes la complicidad que se necesitaba para que los socialistas presionaran en el pleno a la UCD. Eran los únicos que podían hacerlo. Si el PNV, beneficiario principal de la enmienda aprobada, prescindía del diálogo acerca de los pasos a dar, no se veía quién podía arropar al PSOE por la decisión tomada en la Comisión. Los socialistas estaban solos ante la intensa campaña de disuasión que, con el aliento del Gobierno y de la UCD, llevó a cabo la prensa. Le tocaba también resistir las opiniones de expertos académicos de diversos colores contrarios al cambio del dictamen en la Comisión constitucional del Senado.

Como decimos, afectó al PSOE la orientación casi unánime de la prensa estatal, singularmente la del diario *El País*, una voz de mucha autoridad entre la dirección y la militancia del partido. Algunos periodistas de peso, como Javier Pradera y Patxo Unzueta, fijaban las pautas a las que se debía atender la opinión pública en la cuestión vasca. El 21 de septiembre, una semana después de la aprobación de la enmienda, el citado diario editorializó sobre la nueva Disposición Adicional. Censuró severamente a los que el 14 de septiembre habían votado a favor de la enmienda, empezando por los tres senadores de designación real (dos de ellos catedráticos, como ya hemos dicho, de Derecho Constitucional). Era algo intolerable y la figura del senador real debía desaparecer con la reforma. Critica después a un PSOE que por razones tácticas ha apoyado algo que «nos retrotrae a los usos y costumbres

³⁰⁰ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 583-584.

³⁰¹ Los tres senadores reales que habían apoyado la enmienda explicaron el sentido de su voto en una encuesta formulada por *El País*, 16 de septiembre de 1878. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/09/16/espana/274744806_850215.html. Inmediatamente después de la aprobación de la enmienda, y a requerimientos de Landelino Lavilla, el jurista y diputado Herrero de Miñón elaboró un dictamen que publicaría años después (HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución), *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-28).

feudales y que consagra el principio del privilegio y del particularismo». Para los editorialistas es algo digno de la pluma de Lewis Carrol que una Disposición Adicional saque la autonomía vasca fuera de la Constitución, confiándola a una negociación entre los representantes de Euskadi y del Gobierno. Porque además se trata de los pretendidos derechos históricos de una comunidad campesina que los perdió en 1839, mientras que hoy Euskadi es una sociedad industrial avanzada, cuya población es, en casi el 50%, castellana, andaluza o extremeña.

Para el citado editorial, la Disposición Adicional y, sobre todo, su nueva redacción, es algo más que un anacronismo y un constructo impreciso de cartas y privilegios anteriores a la España moderna. Es una aberración histórica y jurídica que aboca a una situación catastrófica. Pero a partir de ahí dan un giro a sus apreciaciones. En el caso de que la enmienda se apruebe, los nacionalistas pueden votar a favor de Constitución. Por ello, si la enmienda va adelante, hay que procurar que el fantasma de la exención militar, del pase foral o de las aduanas pasen a la ultratumba de una sociedad campesina. Es ciertamente un valor la incorporación del nacionalismo a la convivencia institucional, pero todo ello hay que clarificarlo. Si se consigue la clarificación, la responsabilidad de la no integración del nacionalismo vasco correspondería a UCD³⁰².

En la campaña de descalificación de la enmienda se sitúa el encargo a un grupo de expertos no identificados de elaborar un dictamen sobre los Fueros. En un texto sumamente tosco se da cuenta del contenido de las competencias forales, con la pregunta de qué instituciones administrativas vascas han de pactar con el Estado. Para los expertos resulta asombroso el hecho de que el referéndum sea posterior a la ratificación por las Cortes, y que no se haga todo «dentro de la Constitución». También que se supriman «las demás disposiciones abolicionistas». En este temprano dictamen de 16 de septiembre, que fue aireado por los medios de comunicación, los expertos de UCD alertaron respecto de la pretensión vasca de eludir el servicio militar (que nadie había mencionado) que tenía en contra la tradición histórica de respuesta positiva de las provincias cuando el rey lo requería. Los vascos ya habían aceptado que la defensa era una competencia del Estado. Y terminan avisando respecto de la exención de contribución económica, y del restablecimiento del pase foral³⁰³.

Días más tarde, el 24 de septiembre, también terció en el debate **Manuel García Pelayo**, futuro presidente del Tribunal Constitucional. En un ar-

³⁰² Editorial: «La enmienda vasca», *El País*, 21 de septiembre de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/09/21/espana/275176808_850215.html

³⁰³ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 588-589. Un artículo calificando a los Fueros de obstáculo decimonónico a la modernidad que aportaba el constitucionalismo español,

título amplio publicado en el diario *El País* explicó que los derechos históricos constituían en el Imperio Austro-húngaro una institución que se utilizaba para reclamar la restitución de antiguos derechos perdidos a territorios como Hungría, Bohemia y Croacia. Al invocarlos querían insertarse en el Imperio mediante una unión real o personal, según los casos. Lo consiguió Hungría que vio reconocida su condición estatal, pero no Croacia. Se trataba de planteamientos fundados en el legitimismo monárquico, de prevalencia del viejo Derecho sobre el nuevo, de la legitimidad tradicional sobre la racional. Omitir la mención de la Constitución en la enmienda aprobada en el Senado, trasluce la pretensión de crear un privilegio y de quedar al margen del estatus jurídico-político creado por ella. Mientras en la Disposición Adicional del Congreso la actualización se lleva a cabo en el marco de la Constitución, en el Senado se ha evitado el condicionamiento constitucional: «la Constitución se obliga explícitamente a reconocer y garantizar los derechos históricos, pero las provincias vascas no se obligan explícitamente a que la actualización de tales derechos se desarrollen en el marco de la Constitución». La enmienda aprobada «no cumple las condiciones mínimas de funcionalidad de una norma constitucional, pues rebasa el límite tolerable de la ambigüedad al garantizar algo tan vago, difuso y confuso como son los derechos históricos, sin más especificación»³⁰⁴.

Acabamos de apuntar que el mantener viva y preservar en el pleno del Senado la Disposición Adicional aprobada en Comisión requería como condición necesaria, aunque es dudoso que fuera suficiente, que el bloque que la había apoyado mantuviera su respaldo en la Cámara. Y concretando más, que se activara y fortaleciera la interlocución entre el PNV y el PSOE. Solo así se podría condicionar la posición clave de UCD que tenía la mayoría de votos del Senado. Pero este desiderátum no se cumplió, al menos no constan que se hubieran producido los esfuerzos necesarios de aproximación. Lo aparente fue la ruptura del diálogo entre aquellos partidos.

El PNV intentó articular a fuerzas minoritarias, con la finalidad, se dijo, de hacer presión sobre los dos grandes grupos de la Cámara. El 22 de septiembre convocó a una reunión a todos los grupos políticos con la pretensión de que, sin prejuzgar la decisión que cada uno había de tomar al final respecto de la Constitución, aceptaran ahora la vía de los derechos históricos,

MARTÍNEZ DEL PERAL, Diego, «Los Fueros y la Constitución: Una vieja polémica», en *El País*, 21 de septiembre de 1978. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/09/21/espana/275176808_850215.html. Dice estar adscrito al Grupo A.F.

³⁰⁴ GARCÍA PELAYO, Manuel, *El proyecto constitucional y los derechos históricos*. En *Obras completas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 3171-3177.

haciéndolo patente mediante manifestaciones en las cuatro capitales. Obviamente no acudió UCD y tampoco el PSOE. El PCE que sí asistió, se ausentó de la reunión.

El PSOE vasco hizo saber que habían apoyado las enmiendas sobre derechos forales en el pleno del Congreso. Y sin sus votos no hubiera salido adelante la Disposición Adicional en el seno de la Comisión Constitucional del Senado. De ahí que consideraban conveniente que el PSOE y el PNV «discutan una estrategia común en torno a la Constitución y al resto de los problemas políticos de Euskadi». Estaban probablemente sorprendidos por la actitud exclusivista en administrar una enmienda que no hubiera prosperado sin los votos socialistas³⁰⁵.

Ahora bien, en vista del acuerdo de convocatoria de manifestación, y expresando una postura que confirmó la dirección central del partido dos días más tarde (23-24 septiembre), retiró el apoyo a la enmienda del Senado. Declararon haberse atendido a los compromisos políticos del Pacto Autonómico. Pero en la circunstancia actual, el PNV se presenta como interlocutor único del pueblo vasco contando con el 25% de los votos, y, como en el período republicano, está empujando las cosas hacia al enfrentamiento socialistas-nacionalistas. Con sus declaraciones están irritando a la base social del PSOE compuesta básicamente por inmigrantes. El PNV no es consciente de que la cultura política que trae la Constitución interesa al pueblo vasco. Reiteran que la adicional salió adelante en la Comisión con los votos de los socialistas de todo el Estado. Y en este momento es necesaria una actitud de diálogo entre todos los parlamentarios vascos y el Gobierno para hacer viable una solución correcta y que satisfaga los legítimos derechos de todos los pueblos del Estado»³⁰⁶. A posteriori, el 17 de octubre, Benegas afirmó que «... ningún tema importante vasco puede ser negociado en ninguna instancia sin previo acuerdo de las fuerzas políticas vascas más representativas, y el Gobierno [de Madrid] ha caído en la falsa dialéctica de confundir PNV con el País Vasco, y no negociar este tema con todas las fuerzas parlamentarias vascas»³⁰⁷.

Anuncian que iban a presentar la siguiente enmienda *in voce* en el pleno del Senado:

«La Constitución reconoce y garantiza los derechos forales de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, cuya reintegración y actualización, en su caso, se llevará a cabo de acuerdo entre las máximas instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, a través del [de un] Estatuto.

³⁰⁵ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 595-597.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 603.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 606.

El Estatuto de Autonomía elaborado en la forma establecida en el párrafo anterior asumirá las competencias que para las Comunidades Autónomas establecen los artículos concordantes de esta Constitución y la incorporación definitiva de los derechos forales al ordenamiento jurídico, en el ámbito general del título VIII y será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes generales.

Tras su aprobación por estas, será promulgado como Ley»³⁰⁸.

Desde el punto de vista de los principios parece razonable la doctrina enunciada por Benegas acerca de la conveniencia de que el Gobierno central negocie con todas las fuerzas vascas las cuestiones autonómicas. La realidad de entonces y posterior ha ido por otro lado. El PNV ha actuado en solitario en los temas de mayor enjundia: así, en la negociación del Estatuto Vasco de Autonomía y en la del Concierto Económico, o en materia de transferencias y, en general, en las cuestiones relacionadas con el autogobierno. En general el apoyo del PSOE ha sido pasivo, al no obstaculizar, salvo en contadas ocasiones, las gestiones de aquel partido.

Para el PNV el cambio del PSOE era una consecuencia de las conversaciones de los socialistas con la UCD, en las que habían llegado a acuerdos con concesiones recíprocas. El mismo día 24 de septiembre Xabier Arzalluz declaraba en el Alderdi Eguna que «¡nos echan a toda España encima!»³⁰⁹. A la semana siguiente, el 30 de septiembre, se llevaron a cabo manifestaciones en las cuatro capitales (en Bilbao se reunieron 50.000 personas), que apenas tuvieron eco en la capital del Estado, salvo un editorial descalificador del diario *El País*³¹⁰.

6. Contactos de última hora entre los partidos. UCD propone un artículo 150.bis

A partir de la celebración de las manifestaciones hubo contactos entre el PNV y una comisión del PCE, partido que anunció el apoyo a la enmienda, aun sugiriendo volver a la defendida por el PNV en el pleno del Congreso (la que hacía referencia a la actualización en los términos establecidos en el ar-

³⁰⁸ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, II, p. 4963.

³⁰⁹ TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 597.

³¹⁰ Para *El País* del día 1 de octubre, la mayoría de los asistentes eran militantes del PNV, algo de suyo imposible. Quizás hubiera sido más correcto referirse a votantes. Así y todo da cuenta de la convocatoria por parte de EIA, EKA (Partido Carlista), PTE, ORT, ESEI, ANV-ESB, EKIA, el Movimiento Comunista y LKI. Hemeroteca: http://elpais.com/diario/1978/10/01/espana/276044415_850215.html. En la editorial del día 3, *Las contradicciones del PNV*, el influyente diario madrileño insistía en la argumentación empleada unos días antes. http://elpais.com/diario/1978/10/03/opinion/276217206_850215.html.

título 140 –actual 147– de la Constitución»). Los comunistas confirmaron la postura cerrada de la UCD. En una reunión con el PSOE, el PNV manifestó su disgusto por la nueva enmienda de los socialistas, singularmente porque la incorporación de los derechos históricos en el Estatuto se hiciera de manera definitiva, agotando su virtualidad. Hubo también alguna entrevista con Landelino Lavilla, que prometió estudiar el tema³¹¹.

UCD había decidido su postura ante la nueva situación en una reunión celebrada a finales de septiembre en Castellana 3. Asistieron Abril y el secretario general del partido Arias Salgado, junto con representaciones de los Comités de UCD de las tres provincias y del senador navarro Del Burgo, así como de los portavoces de los grupos parlamentarios del Congreso, Pérez Llorca, y del Senado. La declaración que hicieron pública marcó la posición definitiva del partido: «La Constitución puede albergar en su seno el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos que integran España; la concreción y actualización de esos derechos puede tomar la forma tradicional de un Estatuto de autonomía; el Estatuto puede ser inicialmente negociado entre el Gobierno y las instituciones representativas del País Vasco, pero todo ello, indefectiblemente, no debe salir de la Constitución». Se comunicó a los socialistas que no participarían en conversaciones directas con el PNV, sólo de forma interpuesta³¹².

Así y todo, continuaron las reuniones directas, bilaterales, aunque fueron infructuosas. Nada salió de una reunión entre UCD y el PSOE habida el lunes día 2 de octubre, y tampoco de la que tuvieron un amplio grupo de diputados de este último partido con el PNV, en contraste con el entendimiento con los comunistas, ya que los peneuvistas contaron siempre con la comprensión y el apoyo de Solé Tura³¹³. Tampoco tuvo resultados positivos la reunión del día siguiente entre los ucedistas Landelino Lavilla, Pérez Llorca y Óscar Alzaga, de un lado, y Garaikoetxea y Unzueta, por otro.

El día 4, en una nueva reunión celebrada de manera discreta para evitar los escándalos consiguientes al incumplimiento de compromisos, el PNV presentó tres alternativas: a) La enmienda del Consejo Foral de Navarra respecto de la cual, la UCD no manifestó el más mínimo interés, posiblemente porque a Del Burgo no le gustaba. Le bastaba la del Congreso; b) la aprobada en Comisión, añadiendo que la actualización se hará en el ámbito de los actuales art. 149 y 150.2 de la Constitución; d) Ante las dificultades de las

³¹¹ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 84

³¹² GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 160.

³¹³ *Ibidem*, p. 160.

propuestas anteriores, el PNV propuso que la Disposición se limitara a consignar que el reconocimiento y la actualización de los derechos históricos se concretarían en una ley posterior³¹⁴.

Se estaba una vez más en punto muerto. Landelino Lavilla, en presencia de Jesús Viana y Abril Martorell, propuso convertir la Disposición Adicional en un artículo nuevo de la Constitución, el 150 bis con la siguiente redacción:

«El Estatuto de Autonomía de los Territorios Forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus Derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencias que resultan del artículo 148 y concordantes y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles. El Estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos Territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del número 2 del artículo 150 (actual 151). A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados. En cualquier caso, no quedará alterada la foralidad vigente, así como la naturaleza jurídica de la misma»³¹⁵.

Eran grandes las diferencias de esta propuesta con la enmienda de Senadores Vascos aprobada en la Comisión Constitucional del Senado. Para empezar el reconocimiento y la actualización de los derechos históricos se realizarían después de la entrada en vigor del Estatuto, no de la Constitución misma. Y la actualización se agota en un solo acto, en el Estatuto. La propuesta suponía la degradación de lo tratado en los últimos meses. El PNV la rechazó, e hizo un esfuerzo por desbloquear la negociación añadiendo a su oferta un punto b) respecto de que la Constitución garantizaría la igualdad y solidaridad de todos los españoles. UCD no aceptó. No había más que decir. Para evitar a los periodistas los representantes peneuvistas salieron por la puerta trasera. Abril Martorell, haciendo caso omiso del pacto de reserva, aprovechó que no había tiempo de contestación para hacer un relato sustancialmente distinto de lo ocurrido³¹⁶.

³¹⁴ *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 85-86. No era una novedad completa porque el 14 de noviembre del año anterior el diputado catalán Roca propuso a Lavilla y a Herrero de Miñón la desaparición del tema autonómico de la Constitución o su reducción a unos principios generales a desarrollar en leyes posteriores. A cambio pedía la restauración del Estatuto de 1932 mediante una disposición adicional. La misma solución cabría para el País Vasco. HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 153.

³¹⁵ Artículo 150 bis. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, IV, p. 4969. *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 87-88.

³¹⁶ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 88. TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, pp. 608-610.

VIII. LA SESIÓN DEL PLENO DEL SENADO DEL DÍA 5 DE OCTUBRE

1. Los comunistas apoyan una negociación, y en caso de que no aboque a un resultado, la enmienda vasca

Empezó la jornada del día en que iba a decidirse la cuestión foral en la Constitución con la publicación de un importante artículo de Jordi Solé Tura. Firmaba como miembro del Comité Ejecutivo del PCE y del PSUC³¹⁷. Se trataba de dar a conocer la opinión oficial del partido, que no estaba presente en el Senado –salvo el senador García Mateo–, respecto de lo que todos llamaban la «enmienda vasca». Una posición testimonial, aunque significativa dentro de un debate enrarecido y desigual. A juicio del diputado y catedrático de Derecho constitucional se estaba viviendo una áspera polémica parlamentaria y mediática en la que se han manejado argumentos increíbles para reducir al absurdo la reivindicación fuerista, creando un clima contrario a ella.

El problema no se va a arreglar volviendo sin más a la enmienda del consenso, como quiere UCD, o votando sí a la enmienda vasca, como el PSOE, para desdecirse después. Por su parte, el PNV ha defendido en ocasiones su postura con pasión e intransigencia. Así y todo, los comunistas entienden que el arreglo es posible. Hay una premisa que facilitaría el arreglo porque los peneuvistas han aceptado el artículo 2º de la Constitución.

Para Solé Tura, el acuerdo ha estado al alcance de la mano, y no se ha conseguido por los temores de UCD y las vacilaciones de los demás. Cabe partir de la enmienda vasca aprobada en la Comisión Constitucional del Senado, y perfilarla con un arreglo que satisfaga a las partes. Ahora bien, si el acuerdo se frustra, los comunistas votarán a favor de la enmienda vasca.

Con la aprobación de la Constitución está en juego la consolidación de la democracia en España, un objetivo que se conseguirá si el pueblo vasco se incorpora plenamente al proceso de reforma, votando afirmativamente y de manera masiva a la Constitución. Porque la inmensa mayoría está a favor de la democracia y en contra de la violencia. El obstáculo está ciertamente en el terrorismo que frena la iniciativa popular y actúa como un elemento contrarrevolucionario. Pero el gran obstáculo se halla en la cultura de centralización y en la política de orden público que se practica en Euskadi en nombre de ella. Hay muchos incontrolados que se sabe bien que son controlables.

³¹⁷ En un apunte, Herrero de Miñón, que muestra su respeto por este dirigente, entonces comunista, de extracción obrera y sólida preparación intelectual, manifiesta que lo veía como «un catalanista pintado de rojo». HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 120. Fue sin duda uno de los parlamentarios más comprensivos y comprometidos con una solución constitucional al contencioso vasco.

Para aislar políticamente al terrorismo hace falta crear condiciones políticas que permitan hacerlo.

Si no se llega a un acuerdo y el PNV llama a votar no a la Constitución, la sociedad vasca se puede escindir en dos cuerpos distintos, el «vasco» y el «español». Hace falta una gran sensibilidad ante planteamientos que pueden llevar a acuerdos mayoritarios basados en las aspiraciones reales de la población. Y la aceptación del marco constitucional no tiene por qué suponer la desnaturalización política o el descrédito ante la base social del PNV³¹⁸.

2. Último intento de acuerdo entre el PNV y UCD

Lo cierto es que el día de la apertura de las sesiones del pleno del Senado, la cuestión de la Disposición Adicional se hallaba en un callejón sin salida. Unos y otros temían los efectos políticos negativos de la propuesta del partido del Gobierno de volver al texto que acordaron en el Congreso los partidos del consenso. Para la UCD el riesgo de dejar un flanco abierto a la Reforma en una zona sensible del Estado. Para el PNV el de decir no o de abstenerse en la votación final y en el referéndum constitucional. De ahí los intentos de última hora de UCD de cubrirse las espaldas, aunque con la convicción de que no iba a haber una negociación real.

La misma mañana del día 5 se reunieron en el Senado el vicepresidente Abril Martorell, Pérez Llorca y Txus Viana junto con Garaikoetxea, Vizcaya y Unzueta. Aquel ofreció a título de ultimátum la fórmula citada de un artículo 150 bis³¹⁹.

Por otra parte, el senador por designación real Alfonso Osorio dio a conocer a los senadores vascos una enmienda que, según sus propias palabras, contaba con el Visto Bueno de la Zarzuela, del senador Díez Alegría y del almirante Gamboa. Es la versión que dio en las semanas siguientes el PNV³²⁰.

³¹⁸ SOLÉ TURA, Jordi, «Los comunistas y la enmienda foral vasca», en *El País*, de 5 de octubre de 1978: http://elpais.com/diario/1978/10/05/opinion/276390008_850215.html. Años más tarde, tras la puesta en marcha de las autonomías vasca, incluido el Concierto Económico, estuvo más crítico con lo que llamó el «célebre episodio del Senado», «cuando el voto conjunto e inesperado de las minorías, de los socialistas y algunos senadores de designación real dejó en minoría a la UCD y permitió aprobar una enmienda que iba mucho más allá de lo que el propio PNV proponía en la fase final del Congreso» SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, p. 105.

³¹⁹ El EBB había acordado la presencia en Madrid de su Presidente, Carlos Garaikoetxea. Según el exlehendakari preocupaba al Ejecutivo del partido la postura del portavoz Unzueta, «hombre poco amigo de confrontaciones y actitudes reivindicatorias». GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi*, pp. 59-60.

³²⁰ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 149.

Ahora bien, el mismo Osorio ofreció dos años más tarde una versión diferente en lo que respecta al origen de la iniciativa y a los apoyos recibidos, ya que fueron los senadores vascos Unzueta y Vidarte los que solicitaron la mediación y contó con el consentimiento de algunos senadores reales³²¹ La enmienda tenía el mérito de la claridad. Suprimía cualquier referencia a la Constitución o al Ordenamiento jurídico general³²². En aquella mañana de nervios y de confusión era difícil saber si Osorio había obtenido realmente el asentimiento de los que citaba o si se trataba de meras conversaciones o cambio de puntos de vista. Algo similar ocurrió, como veremos más adelante, con otra iniciativa del senador Satrústegui. Como se daba todo por perdido, el PNV aceptó el texto de Osorio y que se continuaran las gestiones, pero este no llegó a tramitarla ante la Mesa. Los senadores reales Uría y Olarra intentaron apoyar la enmienda de Osorio ante el vicepresidente del Gobierno, y se produjo un ruidoso enfrentamiento público entre ellos. Abril Martorell pasó por alto este y otros movimientos de pasillo. Los ánimos se mantuvieron muy caldeados toda la jornada³²³. Garaikoetxea recuerda, por su parte, la presión que sufrió durante la sesión de distintos senadores reales interesados en que saliera adelante la enmienda aprobada en el Congreso³²⁴.

³²¹ Dejó por escrito que «por mi condición de Senador Real y, sin duda, por mi carácter de Ex Vicepresidente del Gobierno, los Senadores del Partido Nacionalista Vasco, Mikel Unzueta y Juan M^a Vidarte, solicitaron mi intervención para tratar de encontrar una fórmula de compromiso, que su Partido pudiera aceptar, en relación con dicha disposición. Redacté un texto que consulté con los Senadores Reales Luis Díez Alegría, Luis Sánchez Agesta, Antonio Pedrol Rius y Luis Olarra y que los Senadores del Partido Nacionalista Vasco aceptaron, después de cambiar impresiones con otros miembros y parlamentarios de su partido. Le rogué a Antonio Jiménez Blanco, Senador Portavoz de UCD que transmitiese el proyecto a Adolfo Suárez y le sugería que UCD lo hiciese suyo. Hubo un momento en el que el acuerdo fue posible, pero lo frustró la intervención de Fernando Abril, a quien Luis Olarra llegó a agarrar por las solapas de la chaqueta en los pasillos del Senado». OSORIO, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona: Planeta, 1980, p. 213. Asegura Miguel HERRERO DE MIÑÓN que este senador tenía un gran ascendiente sobre Suárez (*Memorias*, p. 98).

³²² Rezaba así: «Los derechos históricos de los territorios forales, abolidos por las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones concordantes, se reintegrarán, actualizados, en el Estatuto de Autonomía que se elabore por acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno.

El Estatuto de Autonomía a que se refiere el párrafo anterior será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de las Cortes Generales, y, en caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como ley. Su modificación se ajustará a este mismo procedimiento.

En ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente de Álava y de Navarra». En *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 149.

³²³ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, pp. 160-161.

³²⁴ GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi. La Transición inacabada*, p. 60.

3. El confusionismo en el debate de las enmiendas a la Disposición Adicional de UCD, PSOE y Senadores Vascos. La intervención de Abril Martorell

En el inicio del debate en el pleno, y en relación con la Disposición Adicional que los senadores vascos habían conseguido incorporar en el dictamen de la Comisión, existían hasta tres votos particulares y otras tantas enmiendas *in voce*. Algunas decayeron por abandono de sus proponentes, otras se votaron sin debate, y las que se discutieron no aportaron elementos nuevos a la comprensión de la cuestión.

UCD defendió el **voto particular para recuperar el texto aprobado en el Congreso**. Fue el senador gallego González Seara el encargado de argumentar la defensa del voto particular. La Constitución reconoce el derecho a la autonomía dentro del cual hay una fórmula especial para los titulares de derechos históricos. Fue aprobada por todos en la Comisión constitucional del Congreso, incluido el PNV. Es el único texto admisible porque actualiza los derechos en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, y no afecta a Álava y Navarra que disponen de foralidad vigente. Por otra parte la Constitución que va a ser aprobada es más generosa con la autonomía que la de 1931 y el Estatuto de 1936. UCD se opuso a lo que con «cierto confusionismo inicial» se aprobó en la Comisión del Senado. El problema está en la ambigüedad de la fórmula de los senadores vascos, y UCD ha procurado reconducirla. Recordó la propuesta que hicieron al PNV en el Congreso el 21 de julio, al proponer la sustitución de «el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140» por «El Estatuto de Autonomía, cuyo contenido habrá de acomodarse a lo que establece la Constitución». Como no ha sido posible, UCD vuelve ahora a lo acordado en el consenso del Congreso³²⁵. González Seara no necesitaba afinar demasiado sus argumentos. El partido del Gobierno tenía mayoría en el Senado y no iba a tener ningún problema para sacar adelante el voto particular recuperando el texto aprobado por consenso en el Congreso.

La **enmienda *in voce* de la Diputación de Navarra**, que había hecho suya el PNV, decayó al no ser defendida³²⁶. Se hizo cargo de ella el senador navarro Manuel de Irujo que no tuvo ocasión de defenderla. Y los senadores navarros de la UCD retiraron el **voto particular 538**, si bien Jaime Ignacio Del Burgo utilizó el turno de defensa para abundar en las tesis que alegó en

³²⁵ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, IV, pp. 4959-4960.

³²⁶ *Ibidem*, IV, p. 4960.

Comisión, sobre las diferencias entre Fueros –fruto del acuerdo entre autoridades forales y la representación nacional– y Estatuto, y sobre la licitud de atenerse al marco constitucional. La razón de ser del Fuero descansa «en la participación en las tareas públicas, y la autonomía proviene de la tradición histórica en tanto que las demás autonomías provienen de la autolimitación del Estado. Son «la forma española de ejercer la autonomía en el País Vasco y en Navarra». Esta Constitución satisface los deseos autonómicos mejor que en la etapa republicana. Y si entonces los nacionalistas vascos aceptaron en el Estatuto el marco constitucional, Navarra siguió la vía foral al rechazar el Estatuto vasco-navarro en 1932. Los parlamentarios vascos deberían manifestar al volver a sus distritos que las Cortes han dado plena satisfacción constitucional a lo derechos históricos. Por otra parte, Navarra y Álava no tienen por qué actualizar sus derechos históricos, vigentes según lo que declara la Disposición Adicional. Del Burgo solo de manera elíptica mencionó la propuesta de Disposición Adicional aprobada por el Consejo Foral el 31 de julio, pero sin defenderla.

El senador socialista alavés Aguiriano Fornés defendió con muy poca convicción la **enmienda *in voce* que propuso el Partido Socialista de Euskadi**, pese a que podía haber sido un referente valioso de negociación. En el fondo, tanto el texto de la enmienda socialista como la defensa que de ella hizo el senador reflejaban la preocupación del partido por la campaña de prensa contra el apoyo que prestaron en Comisión a la enmienda del Grupo de Senadores Vascos. Tenían que salir airosos de lo que se estimaba ya un paso en falso, pero sin perder del todo de vista sus compromisos del Frente Autonómico. Para Aguiriano, cualquier acuerdo tenía que venir del entendimiento entre el PNV y UCD, algo que no era previsible. Recordó una vez más que los socialistas apoyaron las negociaciones en el Congreso. El voto favorable en la Comisión del Senado pretendía forzar una negociación que condujera a un acuerdo. Pero sabían que era una enmienda inviable, de ahí que el Partido Socialista de Euskadi aprobó los días 22 y 23 de septiembre el texto nuevo de una enmienda *in voce*, reproducido más arriba, que hizo suyo el PSOE estatal. Se sitúa entre lo que aprobó el Congreso (sin el apoyo del PNV) y lo que salió adelante en la Comisión Constitucional del Senado (con la oposición de UCD). Pero «era fundamental que el pueblo vasco no tuviese ningún tipo de privilegio, porque no consentimos que ningún pueblo del Estado español tenga privilegios sobre el resto de los pueblos». No estaban ni con unos ni con otros, y anunció que se iban a abstener en todas las enmiendas que se voten antes que la de ellos, lo que implicaba la abstención socialista en la votación de UCD de vuelta a la Adicional del consenso. Y como «España entera y Euskadi en particular están pendientes de nuestra de-

cisión», pedían el apoyo a su enmienda³²⁷. Ante la evidencia de la mayoría de UCD en la cámara, la enmienda del PSOE y la petición de apoyo a la misma era un mero gesto ante la galería.

No fue defendida una **enmienda** intrascendente del **senador alavés Bajo Fanlo**, ausente del pleno³²⁸. El portavoz Unzueta mantuvo un voto particular para defender la enmienda 979 del Grupo de Senadores Vascos. Retrospectivamente no se entiende bien la opción, dado que una ligera variante de aquella formaba parte del dictamen constitucional. Posiblemente se trataba de una cuestión reglamentaria para poder manifestarse respecto de la cuestión de fondo. Lo que sorprendió a la cámara fue la declaración de que la Constitución no podía asumir en su pureza la enmienda, ya que hubiera supuesto una carga excesiva para el partido del Gobierno. La comprensión hacia los apuros del poder le lleva, siguiendo una de las tres propuestas sugeridas en la reunión de la mañana entre el PNV y la UCD, a la renuncia a resolver de inmediato la cuestión foral. Cabía establecer unas bases y un procedimiento paccionado para llevar a cabo posteriormente la reintegración y actualización de los derechos históricos. Ahora se abriría una tregua y más adelante, quizás dentro de uno o cinco años, se decidirá lo que proceda. Lo que no vale es la ambigüedad de la ley de 1839 sobre la unidad constitucional. En este momento el tratamiento de la cuestión tiene dos límites: los derechos históricos deben formularse con claridad y la Constitución no puede ser un obstáculo para desarrollarlos. Lo que no se acepta es su extinción³²⁹. Obviamente, tal como estaban las cosas, la fórmula del aplazamiento ya no era viable. Estaba claro que la UCD tenía resuelto volver al texto del consenso.

Cabía esperar que la intervención del vicepresidente **Abril Martorell en nombre del Gobierno** desvelara algún aspecto nuevo de la postura oficial. Destacamos en la introducción que para el vicepresidente este tema de los derechos históricos es el que lleva la mayor carga afectiva y emocional de todo el conjunto del texto constitucional, y ha conseguido polarizar hasta el último momento la atención tanto del Congreso como del Senado³³⁰.

La UCD quiere ser «absolutamente responsable en una serie de cuestiones básicas. Esta es una Constitución con una estructura de Estado distinta y con un alto potencial de autogobierno para cada una de las Comunidades Autónomas. Caben en ella casi todos los deseos autonomistas o nacionalis-

³²⁷ *Ibidem*, IV, pp. 4963-4964.

³²⁸ *Ibidem*, IV, p. 4964.

³²⁹ *Ibidem*, IV, pp. 4965-4967.

³³⁰ *Ibidem*, IV, p. 4967.

tas, pero no las ambigüedades en la interpretación, de ahí el esfuerzo que ha hecho la UCD para evitarlas».

La Disposición Adicional del consenso aprobada en el Congreso puede resolver el litigio foral, pero ateniéndose de manera inequívoca a la Constitución. Por eso fue apoyada por todos y trajo la distensión al país. En el Congreso fue objeto de «prolongadísimas conversaciones» con el PNV, el PSOE y con los demás partidos. También en la Comisión Constitucional del Senado y ahora se ha discutido especialmente con el PNV. Las «situaciones difíciles» vividas incluso aquella misma mañana han podido dar la impresión de intransigencia por una parte y por otra. Hay diferencias porque se mantienen distintas concepciones.

Se han barajado dos fórmulas. La primera era la vuelta de lo que «formalmente» propuso el PNV en el Congreso: «*norma institucional de conformidad con el artículo 140*» que para el Gobierno debe ser «*norma institucional de conformidad con el artículo 140 de la Constitución*», porque los Estatutos han de estar conformes con la Constitución. Había poca diferencia con lo que defendió el PNV en la Comisión Constitucional del Congreso, pero no fue aceptada. La otra fórmula, que UCD había propuesto la víspera, consistía en introducir un artículo 150 bis. No es ambigua, porque incorpora los derechos, actualizados según el lenguaje de 1978. El comienzo del proceso autonómico es distinto en uno y en otro caso. El PNV ha pedido una hora para decir sí o no al artículo 150 bis. El fondo es el mismo que la disposición del consenso del Congreso, por lo que procedía conceder una hora para que dicho partido diga sí o no a este texto³³¹. Desde el PNV se reprochó al vicepresidente haber incumplido un compromiso porque «habíamos quedado en que ni este texto, ni otros textos del Gobierno, ni ninguno de los textos presentados por nosotros, verían la luz pública»³³².

Eran las tres y diez, y se reanudó la sesión a las cinco y cuarto. El portavoz peneuvista respondió negativamente a la oferta gubernamental de incluir un artículo 150.bis. Alegó que hasta ahora el tema de los derechos históricos figuraba siempre en una Disposición Adicional, y se les escapaba el significado, las razones y las consecuencias de llevar el tema a un artículo de la Constitución. Y lo que era más relevante, rompía el reconocimiento de presente de los derechos históricos que efectuaba la Constitución para convertirlo en un futurible (*podrán llevarse a cabo*) que se relegaba, además, al rango estatutario. Por último, cambiaba el procedimiento de reintegración y

³³¹ *Ibidem*, IV, pp. 4968-4969.

³³² *Ibidem*, IV, p. 4970.

actualización, sin despejar las dudas sobre la efectividad del derecho. Van a presentar una enmienda *in voce* pero están abiertos a todas las posibilidades, incluso a la desaparición de la Disposición Adicional. Un poco menos creíble resultaba la afirmación de que cualquiera que fuera el resultado de la votación, no iba a suponer un triunfo, derrota o humillación³³³.

Durante la interrupción de la sesión se habían presentado **cuatro nuevas enmiendas**, que la mesa resolvió someterlas a votación sin debate. La primera, de los **Socialistas independientes**, fue retirada de la votación. Proponía la supresión de la Disposición Adicional primera y del párrafo 2 de la derogatoria³³⁴. La segunda enmienda la había formulado **Satrústegui**, del Grupo de Socialistas Independientes, y procedía de un intercambio de pareceres con los senadores vascos que llegaron a aceptar un texto propuesto por aquel que declaraba que la «*actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, todo ello conforme a la Constitución*». Una vez más se pidió la suspensión del pleno durante quince minutos, pero los senadores vascos se echaron atrás. Como puso de relieve el senador Vidarte, Satrústegui sustituyó después, o le hicieron cambiar (parece que por sugerencia o imposición de Pérez Llorca³³⁵), el *todo ello conforme a la Constitución*³³⁶. Manuel de Irujo, imbuido de la ética de un viejo político republicano, mantuvo para votación el **texto del Consejo Foral de Navarra**, que de manera un tanto subrepticia había abandonado el senador Del Burgo³³⁷.

La crispación imperante en la sesión hizo decir a Abril Martorell que por la buena voluntad de algunos senadores «se ha dramatizado en demasía este debate». No cabe reconocer unos derechos históricos sin saber qué pasa con ellos. Y de haber colisión entre ellos y la Constitución, esta es la que prevalece. Se han empleado «cientos y cientos de horas» en búsqueda de redacciones y no se ha obtenido la fórmula porque hay problemas de principio que el PNV y el Gobierno lo entiende de distinta manera. Respeta a dicho partido pero pidió que se respete al Gobierno que tiene su responsabilidad. Y si los peneuvistas han prometido acatar la Constitución conviene cerrar cuanto antes el debate. El Estatuto Vasco de 1936 cabe en la Constitución y

³³³ *Ibidem*, IV, pp. 4970-4971.

³³⁴ *Ibidem*, IV, pp. 4971 y 4973.

³³⁵ *El Partido Nacionalista Vasco*, p. 92.

³³⁶ *Constitución española: trabajos parlamentarios*, IV, pp. 4971 y 4972.

³³⁷ *Ibidem*, IV, p. 4971.

«hay que decir muy claramente que los hechos que les fueron suprimidos el año 36 o el 37 caben en la letra jurídica de la Constitución. Los problemas vendrán después al redactar las fórmulas concordadas de una manera u otra». No hubiera habido problemas de haber aceptado la primacía de la Constitución. El Gobierno de la UCD mantiene el voto particular proponiendo la vuelta a la Disposición Adicional que aprobó el Congreso.

Del Burgo retiró el voto particular de los senadores navarros de la UCD a la Disposición Transitoria cuarta. Sabía el senador que el pacto que dio lugar a la Transitoria Cuarta era una línea roja que no se podía pasar, por lo que no se esforzó demasiado en defender o justificar la pretensión de que el Estatuto de Autonomía resultante del acuerdo de incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca debería ser ratificado por Navarra o en mantener el derecho de separación en el caso de integración (según el senador navarro ya estaría recogido en el art. 151). Pero antes de anunciar la retirada, aprovechó la oportunidad para manifestar cómo veía el futuro autonómico de Navarra. Cualquier cambio en la provincia supondría pérdida de identidad y de su personalidad histórica y merma de su autonomía foral. Navarra, sin intermediaciones, deberá tener todas las competencias que no se reserve el Estado. No son correctas las aseveraciones de que no podría asumir con eficacia las funciones que ejerce hoy o que no puede vivir sola porque ya está vinculada a 36 millones de españoles. Un arreglo con «Euzkadi» alienta las aspiraciones separatistas. Pero admite la discrepancia de los que no comparten el planteamiento y han aceptado el derecho del pueblo navarro a decidir su futuro mediante referéndum. Reprochó de falta de fe en el pueblo navarro a los que se muestran inquietos por el hecho de que la Transitoria cuarta establece demasiados obstáculos a la incorporación. Por último, recordó que hay «un solemne compromiso de las fuerzas política mayoritarias de no propiciar el referéndum en condiciones de violencia terrorista», e hizo ver que, además de la violencia física, hay otras formas de coacción al ciudadano medio. Pidió al Senado que cuando se dicten las normas sobre el ejercicio del referéndum se conceda a los más de cien mil navarros que emigraron después de 1900 la posibilidad de participar en el mismo³³⁸.

Para el senador también navarro Monreal el planteamiento de Del Burgo constituye una de las expresiones del pensamiento político vigente en Navarra, no la única, y tampoco refleja el sentir de la totalidad de la población. Grandes pensadores navarros de los siglos XIX y XX (Olóriz, Iturralde, Olave, etc.) creyeron que la fórmula cuarentayunista no satisfacía la sed

³³⁸ *Ibidem*, IV, pp. 4976-4978.

autonómica de Navarra. Expresa el planteamiento de la derecha, ciertamente hegemónica antes y, sobre todo, después la guerra civil, que encuentra un eco entusiasta en los medios de la Corte³³⁹.

4. La votación. La vuelta a la Disposición Adicional del consenso

Terminado el debate de todas las enmiendas a la Disposición Adicional salida de la Comisión constitucional del Senado, se puso a votación la primera enmienda debatida, la nº 539 de UCD, que había hecho suya el Gobierno y que propugnaba la vuelta al texto de la Adicional Primera aprobada por consenso en el Congreso.

El resultado fue el siguiente:

129 a favor (senadores de UCD, 6 senadores del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes –Villar Arregui, Satrustegui y Martín Retortillo–, varios Senadores reales –entre ellos, los tenientes generales Díez Alegría y Salas Larrazábal y el almirante Gamboa– y los Senadores Azcárate, Marías, Fuentes Quintana y Ortega).

13 en contra (Senadores Vascos, Xirinacs, y García Mateo, único senador comunista, y José Alonso, de Socialistas Independientes)³⁴⁰.

78 abstenciones (Grupo socialista del Senado, Entesa del Catalans, varios senadores del Grupo Progresista y de Socialistas independientes y algunos de designación real –Ollarra, Cella, Ollero, Sánchez Agesta y Osorio y García Sabel–³⁴¹). Los ucedistas navarros votaron a favor de la enmienda gubernamental³⁴².

Caía del dictamen final de la Cámara el texto de los senadores vascos aprobado en la Comisión constitucional de la Cámara. Había formado parte del texto constitucional durante tres semanas.

³³⁹ *Ibidem*, IV, pp. 4978-4980.

³⁴⁰ En el momento de la votación de los miembros de la Comisión constitucional, al solicitar el Presidente el voto del senador Unzueta, tuvo este un momento de vacilación. Garaikoetxea, que estaba situado en un estrado próximo, le hizo una señal para que emitiera un voto negativo. Repitió Fontán la pregunta que Unzueta respondió de esta manera: «recibo indicación negativa». Fontán reiteró su demanda, y obtuvo la misma respuesta. Se trataba de decir sí o no, y al formular de nuevo el presidente Fontán la pregunta Unzueta respondió con un no claro. GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi. La Transición inacabada*, pp. 60-61. Vid. nota 319.

³⁴¹ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 161. TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *La Autonomía Vasca*, p. 617.

³⁴² El senador Monreal preguntó a la Presidencia cuál había sido el voto de los miembros de la Mesa. Los dos senadores de la UCD, de la que formaba parte Del Burgo, habían votado a favor de la recuperación del texto del consenso. *Constitución española: trabajos parlamentarios*, IV, p. 4975.

5. Los derechos históricos de tono mayor y menor

La desconfianza del Gobierno respecto de las intenciones reales del PNV fue determinante, y se nutría de la cultura centralista característica de las familias que componían la UCD. Por su parte, los nacionalistas vascos creyeron que el texto del consenso vinculaba la actualización de los derechos históricos al marco de la Constitución, y que por ello iba a carecer de un valor político real, práctico. Pensaron que se quedaban con un reconocimiento puramente formal que conducía a la equiparación del autogobierno vasco con el régimen general de las demás Comunidades Autónomas.

Las fórmulas alternativas de Disposición Adicional que presentaron los parlamentarios vascos en el Congreso y en el Senado respondían a una concepción del Estado compatible con la peculiar soberanía foral del pueblo vasco, la de poder foral constituyente autolimitado y de pacto posterior con la Corona o con los representantes del Poder central, tal como preconizaba la doctrina foral clásica. Eso como planteamiento general, porque lo que de manera inmediata preocupaba a los nacionalistas era obtener algunos beneficios autonómicos, es decir, usar de la Disposición Adicional para recuperar los Concierdos Económicos, instaurar la policía propia, un sistema educativo singular, etc.³⁴³. No sabemos cómo hubieran ido las cosas en los años siguientes de haber aceptado las Cortes cualquiera de las versiones que presentaron los parlamentarios vascos en el Congreso o en el Senado. Nos referimos a una Disposición Adicional de tono mayor.

En la Introducción hemos renunciado a exponer las doctrinas que han examinado el carácter y la utilidad de la Disposición Adicional finalmente aprobada, la que propusieron los partidos del consenso³⁴⁴. Estamos hablando del reconocimiento menor de los derechos históricos. Cabe señalar, sin embargo, que su valor positivo se puso de manifiesto al poco tiempo de aprobada la Constitución. Cuando todavía no se había sometido esta a referéndum, los redactores del Estatuto de Gernika de 1979 utilizaron la Disposición Adicional para atribuir competencias extraordinarias a la Comunidad Autónoma, a título foral. Lo mismo ocurrió en el momento de la elaboración

³⁴³ Informe reservado del Euskadi Buru Batzar, en *El Partido Nacionalista Vasco*, pp. 97-123, y en GALLEGU-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, pp. 161-162.

³⁴⁴ La doctrina más elaborada es la que ha construido Miguel Herrero de Miñón a lo largo de un cuarto de siglo. Para este autor la Disposición reconoce la existencia de cuerpos políticos singulares que por serlo disponen de competencias e instituciones. Define a los derechos históricos amparados por la Disposición como «complejos institucionales de normas, valores, representaciones, entidades, que solo la noción de orden concreto puede servir para interpretar». HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Idea de los Derechos Históricos*, Madrid: Espasa-Calpe, 1991.

posterior del Amejoramiento navarro. En la Disposición Adicional encontró fundamento el capítulo de la Hacienda propia en el Estatuto y la ansiada recuperación de los Concierdos Económicos –y el afianzamiento del Convenio navarro–, o la creación de la policía autónoma, etc. En ese sentido, no le faltaba razón a Abril Martorell cuando anunciaba en los debates que con la Disposición Adicional cabía disponer de un régimen foral, especialidades valiosas, aunque no era ciertamente lo que reivindicaban los proponentes de la enmienda original o sus derivaciones.

6. El balance final en la memoria de de los ponentes

El juicio que en los años siguiente emitieron los ponentes u observadores privilegiados respecto de la Disposición Adicional está condicionado por sus posiciones de partida y por las fechas en que pusieron por escrito sus recuerdos y sus puntos de vista. Para entonces la norma había mostrado su virtualidad en el Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca y en el Amejoramiento navarro y se habían restablecido o adaptado los regímenes fiscales de estos territorios.

Algunos lamentan que no se hubiera llegado en 1978 a un acuerdo más satisfactorio para los vascos. Es el parecer de Martín Villa, uno de los grandes artífices de la Transición que intervino especialmente en las cosas de Navarra. Para el político de la UCD, la insatisfacción de los nacionalistas vascos «pudo resolverse haciendo en la Constitución una distinta remisión foral a sus derechos históricos»³⁴⁵. En una línea similar se sitúa Clavero Arévalo que aun no siendo ponente vivió el proceso desde el Ministerio de las Regiones. En su opinión se estuvo a punto de conseguir el acuerdo. Le produjo tristeza un resultado que influyó decisivamente en el País Vasco en el referéndum constitucional. Así y todo, entiende que «ninguna Constitución en nuestra Historia se había esforzado tanto en expresar el respeto a los Fueros y el reconocimiento al autogobierno como la de 1978»³⁴⁶.

³⁴⁵ Había sido hasta julio de 1977 ministro responsable del tema autonómico del Gobierno de Suárez, e incidió después en la UCD en su política autonómica. Dejó escrito que «para encauzar adecuadamente la cuestión vasca faltó cultura histórica y aun mera curiosidad. Solo con que hubiera existido esta última se hubiera podido enfocar mejor el contencioso vasco, partiendo de un estudio sereno y objetivo de sus antecedentes. El PNV... la estuvo reclamando [la foralidad] desde antes incluso de procederse a la elaboración de la Constitución. Y no cabe duda de que de ella se hubieran podido extraer planteamientos muy positivos». MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Madrid: Planeta, 1984, p. 182.

³⁴⁶ CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *España de la centralización*, pp. 108 y 111.

La visión más optimista corresponde a Miguel Herrero de Miñón, orfebre de la enmienda en su etapa inicial y el comentarista e intérprete más destacado de la Disposición en las tres últimas décadas. Según el jurista madrileño, la Disposición Adicional podía y debía haber zanjado la cuestión en términos mucho más claros. Lamentablemente se frustraron los intentos y las ocasiones³⁴⁷. Pero, pese a sus innegables deficiencias, la norma ha mostrado su valor en el tiempo, de ahí su compromiso en aprovechar las posibilidades que contiene para el desarrollo institucional del pueblo vasco y para la consolidación de otro concepto de España³⁴⁸. Porque la Disposición Adicional es una auténtica norma constitucional que forma parte del bloque de constitucionalidad en el que, en ocasiones, se integran principios y valores que expresan realidades sociopolíticas. La Disposición es una cláusula que define una realidad de alto valor político, que no solo se refiere a un conjunto de competencias concretas; también, y esto es lo decisivo, a un fondo de poder originario que reside en una entidad política. Es decir, la Disposición reconoce a cuerpos políticos singulares que, por serlo, disponen de competencias e instituciones³⁴⁹. Al admitir la norma la existencia de identidades políticas diferentes ha abierto un camino para superar la antítesis entre Constitución y Derechos históricos. Merced a ella, hay ahora en España algo más que una Constitución como norma suprema que emana de la voluntad unilateral de la Nación en trance constituyente. La Disposición Adicional ha abierto un hueco legítimo a otra realidad que podrá generar instituciones y normas distintas a las comunes. Va a permitir la cohabitación en un mismo edificio de la Constitución y de los Derechos históricos, las dos realidades confrontadas en los dos siglos precedentes³⁵⁰.

Transcurrida una década después del debate parlamentario, el filósofo del Derecho Gregorio Peces Barba se situó en un punto muy alejado del ponente precedente. Presidió el Congreso antes de recuperar la actividad docente y de dedicarse a la gestión universitaria. Hemos visto que su intervención fue determinante para que prosperara la enmienda de los Senadores vascos en la Cámara alta. Pero, como si aquella implicación fuera un mal paso dado que motiva el arrepentimiento, afirmó retrospectivamente, y sin ambages, que los socialistas se equivocaron al votar a favor de la enmienda, tanto en el Congreso como en el Senado. Los nacionalistas vascos «habían intentado ir demasiado lejos», aunque, concede, no querían romper la baraja.

³⁴⁷ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Estructura y función*, pp. 334-335.

³⁴⁸ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Memorias*, p. 168.

³⁴⁹ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Mi idea de los Derechos Históricos*, Madrid: XXX, 1991.

³⁵⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Estructura y función*, pp. 334-335.

Hay un punto de exageración cuando afirma que los incidentes parlamentarios del verano y el comienzo del otoño de 1977 «fueron sin duda una buena justificación para los sectores más radicales del abertzalismo y también para los terroristas de ETA». Que se sepa no ha dado cuenta de ningún problema en el seno de su partido que le acarrearía su iniciativa en el Senado, aunque menciona de pasada la crisis grave que abrió en la relación entre el PSOE y la UCD³⁵¹.

Solé Tura, próximo a Peces Barba en materia de libertades públicas y de federalismo, se colocó en una posición intermedia a la hora de pronunciarse sobre lo que consideró dos grandes problemas constitucionales, las nacionalidades y la enmienda vasca. En cuanto a esta última cuestión, el diputado catalán señala que los problemas de integración del PNV provenían, de un lado, de su concepción de la soberanía y de la unidad nacional de España y, de otro, del temor de los partidos parlamentarios a llegar a un acuerdo que pusiera en cuestión la unidad definida en el artículo 2 de la Constitución.

Para Solé Tura el «Pacto foral» que propugnaba el PNV sorteaba la cuestión de la independencia y atribuía a Euskadi cierta apariencia jurídica de soberanía. Los nacionalistas querían un Estatuto basado en la bilateralidad y en el no constreñimiento competencial a la Constitución. Entiende que la dificultad de la enmienda provenía de los principios, es decir, de su presentación como una forma de reconocimiento de la soberanía vasca. Pero se le podía haber encontrado una solución funcional como ocurrió después en el modo de elaborar y aprobar el Amejoramiento de Navarra. Un pacto entre la Diputación y el Estado, y posterior lectura única en las Cortes del texto acordado. De hecho, la enmienda vasca topó con la presión unitarista de la derecha, con la falta de encaje en el federalismo comunista y socialista y la no implicación directa de Convergencia, impulsada por otra onda autonómica. El reducido margen de maniobra del PNV se estrechó por las consecuencias de la presencia de ETA en el País Vasco. Pero los nacionalistas vascos contaron con el apoyo del PCE-PSUC, y del propio Solé Tura³⁵².

Señalemos, para concluir, que, por razones de oportunidad, el PNV renunció a la autodeterminación nacional para seguir la vía de los derechos forales, un escalón más bajo en términos de modernidad democrática. Era un camino que parecía más transitable. De tales derechos importaban las com-

³⁵¹ PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración*, p. 251. Desde la perspectiva retrospectiva de su libro se reafirma en que fue un error y una equivocación el voto afirmativo del PSOE a la enmienda vasca en el pleno del Congreso el 21 de julio. Hicieron lo que tenían que hacer pero «desde el punto de vista de la adhesión del PNV a la Constitución no conseguimos resultado alguno» (pp. 212-216).

³⁵² SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos*, pp. 102-106.

petencias excepcionales que podían obtenerse, pero, sobre todo, establecer el principio del pacto y de la bilateralidad en las relaciones entre Vasconia y el Estado. Lo que se consiguió quedó a medio camino. Según los periodistas Gallego y de la Quadra, atentos observadores del debate constitucional, la reivindicación foral se convirtió en uno de los cabos sin atar del texto constitucional, tal vez el más importante³⁵³.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *Los derechos históricos vascos*, Oñati; Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Joseba, *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 1995.
- AGUIRRE LECUBE, José Antonio, *Obras completas*, (1904-1961), Donostia: Sendoa Argitaldaria, 1981, 2 vols.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría), *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (1998), pp. 51-150.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición política en Navarra, 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra. 2012, 2 vols.
- ALONSO OLEA, Eduardo José, *El Concierto Económico (1837-1937): Orígenes y formación de un derecho histórico*, Leioa: Universidad del País Vasco, 1994.
- ALONSO OLEA, Eduardo José, BELDARRÁIN GARÍN, Manuel, ESCRIBANO RIEGO, Manuela, UGALDE ZARATIEGUI, Pedro, *La autonomía fiscal en Euskal Herria*, Bilbao: Fundación Manu Robles-Arangiz Instituta, 1996.
- ALZOLA Y MINONDO, Pablo de, *Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao: Imprenta y encuadernación de la Casa de Misericordia, 1910.
- ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando, *Del contubernio al consenso*, Barcelona: Planeta, 1985.

³⁵³ GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta*, p. 145.

- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81 (2007), pp. 349-381.
- ATTARD, Emilio, *La Constitución por dentro: evocaciones del proceso constituyente, valores, derechos y libertades*, Valencia: Ajuntament de València, 2003; Barcelona: Argos-Vergara, 1983.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo: la vía Navarra a la democracia 1973-1982*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2004.
- BENEGAS HADDAD, José María, De la refundación del socialismo vasco. En Iglesias, María Antonia, *Memoria de Euskadi. La terapia de la verdad. Todos lo cuentan todo*, Madrid: Aguilar, 2009, pp. 203-250.
- BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero, Los derechos históricos de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia, 1987.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Estatuto vasco: el Estado regional y el proceso estatutario vasco*, San Sebastián: L. Haranburu, 1976.
- El componente foral de la inicial pretensión estatutaria vasca de la II República, el proyecto de la Sociedad de Estudios Vascos, *Cuadernos de Sección, Derecho*, 4 (1989), pp. 221-230.
- El hecho diferencial de Vasconia*. Donostia-San Sebastián: Fundación para el estudio del Derecho histórico y autonómico de Vasconia, 2007.
- CIÁURRIZ BELZUNEGUI, Alberto, *La abolición de los Fueros Vascos a través de la prensa, en torno a un centenario, 1876-1976*, San Sebastián: Auñamendi, 1976, 3 vols.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales, *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 1985, pp. 91-110.
- Fueros Vascos. Historia en tiempos de Constitución*, Madrid: Ariel Derecho, 1985.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *España de la centralización a las autonomías*, Prólogo de Eduardo García de Enterría, Barcelona: Planeta, 1983.
- COELLO MARTÍN, Carlos, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución: la quiebra del «modelo vasco»*, Logroño: Universidad de La Rioja, 1997.
- Agua fuerte sobre la invocación de los derechos históricos como cuestión política o meramente administrativa, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 34 (2009), pp. 127-226.

CONSTITUCIÓN española: trabajos parlamentarios, 2ª ed., preparada por Fernando SAINZ MORENO y Mercedes HERRERO DE PADURA, Madrid: Cortes Generales, 1989, 4 vols.

CORCUERA ATIENZA, Javier, La constitucionalización de los derechos históricos: fueros y autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11 (1984), pp. 9-38.

-Consecuencias y límites de la constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales, *Revista Española de Derecho Constitucional* 69 (2003), pp. 237-270.

CORCUERA ATIENZA, Javier, GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *La constitucionalización de los derechos históricos*, Madrid: CEPC, 2002.

DE PABLO, Santiago, Constitución republicana y Estatuto vasco, *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, 3 (2005), pp. 101-115.

EGIGUREN IMAZ, Jesús, *El arreglo vasco. Fueros, Constitución y política en los siglos XIX y XX*, San Sebastián: Hiria, 2008.

ESTECHA y MARTÍNEZ, José María de, *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*, Bilbao, 2ª ed., Bilbao: [s.n.], 1918 (Apéndice, I y II. Bilbao, 1926 y 1935).

ESTORNÉS ZUBIZARRETA, Idoia, *La construcción de una nacionalidad vasca: el autonomismo de Eusko Ikaskuntza (1917-1931)*, Cuadernos de Sección. Historia-Geografía, nº 14, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1990.

ETXEBERRÍA MAULEÓN, Xabier, El derecho de autodeterminación en la teoría política actual y su aplicación al caso vasco. En VV.AA., *Derecho de autodeterminación y realidad vasca*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2002.

Euskadi ante la Constitución, Zarauz: Itxaropena, 1978 (Publicación de ESEI, Euskadiko Sozialistak Elkartze Indarra).

EZEIZABARRENA, Xabier, *Los derechos históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho comunitario*, Bilbao: Eusko Ikaskuntza, Azpilkueta, 2003.

-Basque historical Rights within European Union. A Path to co-sovereignty, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, Cuadernos 3 (2008), pp. 29-103.

FERNÁNDEZ PARDO, Francisco, *La independencia vasca. La disputa sobre los Fueros*, Madrid: Editorial Nera, 1990.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- FORCADELL ÁLVAREZ, Carlos, *Nacionalismo e Historia* [Curso organizado por el Dpto. de Historia moderna y contemporánea de la Universidad de Zaragoza, en abril de 1997], Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 1998.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, La Constitución española de 1978, a vista de ponente. En *La Constitución española de 1978*, Madrid: Documentación administrativa 180, octubre-diciembre 1978, pp. 9-18.
-*En busca del tiempo servido*, Barcelona: Planeta, 1988.
- GALÍNDEZ, Jesús de, *Características del Derecho vasco, recopilación de artículos sobre Derecho vasco*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, Departamento de Publicaciones, [1985?].
-*El Derecho vasco*, Buenos Aires: Editorial Vasca Ekin, 1947.
- GALLEGO-DÍAZ, Soledad y DE LA QUADRA, Bonifacio, *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid: Tecnos, 1989.
- GARAIKOETXEA, Carlos, *Euskadi, la Transición inacabada. Memorias políticas*, Barcelona: Planeta, 2002.
- GARCÍA ALVAREZ, Manuel R., La cuestión de las nacionalidades en las Constituciones socialistas, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 18, núm. 50-51 (1974), pp. 479-497.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid: Civitas, 1985.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, El proyecto constitucional y los derechos históricos. En *Obras completas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 3171-3177.
- GARCÍA VENERO, Maximiano, *Historia del Nacionalismo Vasco*, Madrid: Editora Nacional, 1945.
- GONZÁLEZ DE ZÁRATE GARCÍA, Víctor, *Del pacto foral al pacto autonómico*, Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 1997.
- GORTARI UNANUA, Joaquín, *La Transición política en Navarra (1976-1979)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1995.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Concepto y función de los derechos históricos (Disposición Adicional Primera de la Constitución), *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-28.

- La titularidad de los Derechos históricos Vascos. En Gómez-Ferrer Morant, Rafael (coord.), *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Madrid: Civitas, 1989, pp. 591-609.
 - Idea de los Derechos Históricos*, Madrid: Espasa-Calpe, 1991.
 - La posición institucional de la Corona. En Martín Retortillo, Sebastián (dir), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, Civitas, 1991, pp. 1921 y ss.
 - Memorias de estío*, Madrid: Temas de hoy, 1993.
 - En el marco de la Constitución (Disposición Adicional Primera), *La Ley, Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, 6 (1996), pp. 1635-1637.
 - Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.
 - Estructura y función de los derechos históricos: un problema y siete cuestiones. En *Foralismo, Derechos históricos y democracia*, Madrid: Fundación BBV, 1998, pp. 321-336.
 - Autodeterminación y derechos históricos. En *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Crítica, 2001, pp. 211-220.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel y LLUCH, Ernest, *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Editorial crítica, 2001.
- IBARZABAL, Eugenio de, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, Zarauz: Impr. Itxaropena, 1978.
- Koldo Mitxelena*, 2ª ed., Donostia: Erein, 2001.
- IGLESIAS, María Antonia, *Memoria de Euskadi. La terapia de la verdad. Todos lo cuentan todo*, Madrid: Aguilar, 2009.
- IRIGORAS ALBERDI, Aitziber, *Derechos históricos vascos y constitucionalismo español: foralidad y sistema jurídico liberal en el siglo XIX*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2008.
- IRUJO Y OLLO, Manuel de, *Instituciones jurídicas vascas*, Buenos Aires: Editorial Vasca Ekin, 1945.
- Les fors basques*, Conferencia pronunciada en París en marzo de 1957, en *Gure Herria*, año 32, 3, 1960.
- JIMENO JURÍO, José María, *Navarra y Vascongadas (1917-1919), Reivindicaciones autonómicas y reintegración foral*, Pamplona: Pamiela; Udalbide; Euskara Kultur Elkargoa, 2008.
- La Constitución española de 1978*, Zarauz: Ediciones Vascas, 1978. (Publicación de la izquierda abertzale rupturista).
- La Constitución Ez, Zutik*, nº 3. (Publicación de Euskadiko Ezkerra).

- LALINDE ABADÍA, Jesús, Ubicación histórica de la Constitución de 1978. En Manuel Balado Ruiz-Gallegos y José Antonio García Regueiro (coords.), *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2003, pp. 1041-1052.
- LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco, Los derechos históricos en la Constitución: algunos problemas. En Laporta, Francisco y Sáiz Arnáiz, Alejandro *Los derechos históricos en la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2006, pp. 9-83.
- LARRAMENDI, Manuel de, *Sobre los Fueros de Guipúzcoa, Conferencias curiosas, políticas, legales y morales sobre los Fueros de la M.N. y M.L. Provincia de Guipúzcoa*. Edición, Introducción, Notas y Apéndices por J. Ignacio Tellechea Idígoras, Donostia-San Sebastián: Soc. Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, 1983.
- LARRAZABAL BASÁÑEZ, Santiago, *Contribución a una Teoría de los derechos históricos vascos*, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.
- Derecho público de los Territorios Forales. En *De los orígenes a la abolición foral*, Oñati: Instituto Vasco de Administración pública, 2005.
- Tiene futuro la Disposición Adicional Primera de la Constitución? En ZALLO, Ramón (coord.), *El País Vasco en sus encrucijadas. Diagnósticos y propuestas*, Donostia-San Sebastián, 2008, pp. 219-233.
- LEIZAOLA, Jesús María de, El Fuero guipuzcoano. Resumen de la conferencia leída por ... en el Ateneo de San Sebastián, *La Vasconia. Revista ilustrada*, año 26, núm. 920 (1919), pp. 332-333.
- Contribución de los vascos a la formación y a la ciencia del Derecho*, Bilbao: Minerva, 1937.
- Libro Blanco del Gobierno Vasco, La gestión del Gobierno de Euzkadi desde 1936 a 1956*, París: Euzkadiko Jaurlaritza, 1956.
- LLUCH, Ernest, El liberalismo fuerista en el siglo XIX: Corona de Aragón y País Vasco. En *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Crítica, 2001, pp. 51-62.
- LOJENDIO, Ignacio María, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española*, Cuadernos Autonómicos, nº 9, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- LÓPEZ DE JUAN ABAD, José Manuel, *La autonomía vasca. Crónica del comienzo. El Consejo General Vasco*, San Sebastián-Donostia: Editorial Txertoa, 1998.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Materiales para una Constitución*, Madrid: Akal, 1984.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián, La evolución del régimen foral navarro (1841-1875). En Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho público de Navarra. El Amejoramiento de El Fuero*, Madrid: Editorial Civitas, 1992, pp. 53-109.

MARTÍN VILLA, Rodolfo, *Al servicio del Estado*, Madrid: Planeta, 1984.

MONREAL ZIA, Gregorio, De los Fueros y la autonomía posforal a la cláusula de reserva de los derechos históricos. En *Foralismo, Derechos históricos y democracia*, Madrid: Fundación BBV, 1998, pp. 191-209.

-Los Fueros vascos en la Junta de Bayona de 1808, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 4. *Les origines du constitutionnalisme et la Constitution de Bayonne du 7 juillet 1808*, San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2009, pp. 255-278.

-Codificación civil y legislación foral de Vizcaya, *Anuario de Historia del Derecho español*, 83 (2012), pp. 185-251.

-La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839, *Iura Vasconiae* 9 (2012), pp. 235-325.

-La Ley abolicionista de los Fueros, de 21 de julio de 1876 (antecedentes y paso por el Congreso), *Iura Vasconiae* 10 (2013), pp. 39-192.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, La Disposición Adicional Primera de la Constitución. En Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho público de Navarra. El Amejoramiento de El Fuero*, Madrid: Editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 223-243.

OLÁBARRI GORTÁZAR, Ignacio y ARANA PÉREZ, Ignacio, Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración. En *Euskal Eskubide Historikoei Biltzarra*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 1988.

ORELLA UNZUÉ, José Luis, *Soberanía Vasca. El derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco*, Iruñea-Pamplona: Mintzoa, 2003.

ORUETA, José de, *Fueros y Autonomía. Proceso del Estatuto Vasco*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1934.

OSORIO, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona: Planeta, 1980.

PECES BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

- RAMÍREZ, Manuel (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, pp. 11-24.
- REQUEJO PAGÉS, Ferrán, *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1998.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, Sentido y alcance del concepto de derechos históricos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. En *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valladolid: Junta de Castilla y León, 2005, pp. 181-209.
- RUBIO POBES, Coro, *Revolución y tradición. El País Vasco ante la revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid: Siglo XXI, 1996.
- RUBIO POBES, Coro y DE PABLO, Santiago, *Los liberales: fuerismo y liberalismo en el País Vasco*, Vitoria-Gasteiz: Fundación Sancho el Sabio, 2002.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan, Las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: un análisis jurídico y constitucional. En Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho público de Navarra. El Amejoramiento de El Fuero*, Madrid: Editorial Civitas, 1992, pp. 27-52.
- SOLÉ TURA, Jordi, La Constitución española de 1978 desde el punto de vista comunista. En *La Constitución española de 1978*, Madrid: Documentación administrativa 180, octubre-diciembre 1978, pp. 45-57
- SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- SOSA WAGNER, Francisco, y SOSA MAYOR, Igor, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid: Editorial Trotta, 2006.
- TAJADURA TEJADA, Javier, Constitución y derechos históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica, *Revista UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 22 (2008), pp. 137-192.
- TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, *Génesis del Estatuto de Gernika*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración, 1991.
- La Autonomía Vasca contemporánea: foralidad y estatutismo (1975-1979)*, San Sebastián: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1981.

TUDELA ARANDA, José, La Disposición Adicional Primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía, *Revista de Administración Pública*, 173 (2007), pp. 143-181.

UNZUETA, Mitxel, Recuerdos de la Transición, *Icade, Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 58 (enero-abril 2003), pp. 95-126.

ZABALA Y ALLENDE, José María, *El Concierto Económico: ¿qué ha sido, qué es, qué debe ser?*, Bilbao: Instituto de Derecho histórico de Euzkai Herria (UPV/EHU), 1998.

LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Nazionalitate eta herrialde kontzeptuak 1978ko Konstituzioan

The concepts of nationality and region in the Constitution of 1978

Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 03-02-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 30-03-2015

La distinción entre nacionalidades y regiones establecida en la Constitución pretendía, más allá de la propia descentralización política, configurar a España como un Estado plurinacional integrador de pueblos diversos con lenguas, culturas e instituciones propias. Tal distinción no ha tenido efectos prácticos a lo largo de todos estos años. Ello ha provocado una situación de conflicto entre el estado y ciertas comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco. Se plantea, por ello, la necesidad de recuperar y otorgar efectos prácticos a la distinción entre ambas realidades.

Palabras clave: Nacionalidad. Región. Comunidad autónoma. Hecho diferencial. Unión Europea. Federalismo.



Konstituzioan nazionalitate eta herrialdeen artean ezarritako bereizketaren helburua da, deszentralizazio politikoaz gainera, Espainia hizkuntza, kultura eta erakunde propio desberdinak dituzten herriz osatutako nazio anitzeko Estatu eratzea. Bereizketa horrek ez du ondorio praktikorik izan urte hauetan. Hori dela eta, gatazkak izan dira estatuaren eta zenbait autonomia-erkidegoren artean, besteak beste, Katalunia eta Euskadirekin. Beraz, bi errealitate horien arteko bereizketa berreskuratzeko eta horiei ondorio praktikoak emateko beharra planteatzen da.

Giltza hitzak: Nazionalitatea. Herrialdea. Autonomia-erkidegoa. Gertakari bereizgarria. Europar Batasuna. Federalismoa.



The distinction between nationalities and regions in the Constitution intended, beyond political decentralization itself, to configure Spain as a plurinatural state that integrates different communities with their own languages, cultures and institutions. This distinction has had no practical effects over the years. This has led to a conflict between the state and certain autonomous communities such as Catalonia and the Basque Country. Therefore, the need to recover and grant practical effect to the distinction between the two realities is proposed.

Key-words: Nationality. Region. Autonomous Community. Differential fact. European Union. Federalism.

SUMARIO

I. LOS CONCEPTOS DE «NACIONALIDAD» Y «REGIÓN» EN EL PROCESO CONSTITUYENTE Y ESTATUTARIO. II. LA PROYECCIÓN DE LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y REGIÓN EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL. III. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR Y LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO. IV. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LOS CONCEPTOS DE «NACIONALIDAD» Y «REGIÓN» EN EL PROCESO CONSTITUYENTE Y ESTATUTARIO

El origen del Estado autonómico español se encuentra en la existencia de dos causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de identidades nacionales históricas. Puede afirmarse, en tal sentido, que el sistema autonómico perfilado en la CE de 1978 nació, en su momento, con la clara vocación de establecer una propuesta de solución, en clave jurídico-constitucional, de un grave problema histórico que ha condicionado el desarrollo del sistema político español a lo largo de los dos últimos siglos. Me refiero a la siempre conflictiva relación mantenida entre el Estado español por un lado, y el País Vasco, Cataluña y, en mucho menor medida, Galicia, por el otro. Esta fue la primera, y la más importante de las razones que obligaron a la transformación del viejo Estado unitario en un Estado políticamente descentralizado.

La segunda causa la constituyó la necesidad de establecer una descentralización regional como principio de organización más eficaz. El objetivo perseguido por esta descentralización era el de acercar el poder a los ciudadanos y profundizar de ese modo en una democracia más consistente y representativa.

Es obvio que aunque estas causas confluyesen en un mismo resultado, poco tenían que ver entre sí. Entre el nacionalismo y el regionalismo se dan ciertos elementos comunes que les permiten converger en algunos aspectos concretos. Así, por ejemplo, las movilizaciones nacionalistas y regionales tienen como interlocutor común al poder central, al cual van dirigidas las protestas y reivindicaciones de orden político, cultural o económico. Lo que ambos preten-

den es una redistribución de recursos y valores por parte de ese Estado. También coinciden ambos en la exigencia de un cierto poder político sobre un territorio¹.

Sin embargo, ahí acaban las similitudes. El regionalismo representa un criterio de organización de los intereses sobre bases territoriales. El nacionalismo es algo más que eso. La razón fundamental de la existencia del nacionalismo se basa en la presencia de una identidad propia, es decir de una colectividad que sustenta elementos culturales comunes y un intenso sentimiento de pertenencia a esa colectividad, sentimiento que se expresa a través de un sistema de partidos peculiar y diferenciado con respecto al de aquellos otros territorios donde no está presente el nacionalismo.

El regionalismo y el nacionalismo son, por lo tanto, fenómenos sustancialmente diferentes entre sí, ya que obedecen a lógicas o principios diferentes. Mientras que el regionalismo y la descentralización político-administrativa obedecen, fundamentalmente aunque no exclusivamente, a la lógica o principio de la eficacia organizativa y la profundización democrática, los nacionalismos tienen por objeto fundamental el exigir o garantizar, en su caso, la lógica o el principio de la diferencia.

La primera lógica exige que la Constitución garantice la eficacia de la organización. Tal eficacia queda garantizada a través de la distribución regional del poder. La segunda lógica exige, sin embargo, que garantice la «diferencia». Y para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta del todo indispensable la estructuración de un Estado plurinacional.

El texto constitucional trató de dar respuesta, aunque de forma muy imprecisa e incompleta, como veremos, a esa doble causa a través de la distinción entre los conceptos de «nacionalidad» y «región». La distinción entre ambos conceptos aparece recogida, al más alto rango, en el artículo 2 de la CE. El citado precepto reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las *nacionalidades* y *regiones* que integran la Nación española. Ello implica el reconocimiento de España no sólo como un Estado políticamente descentralizado, sino, también, como un Estado plurinacional que integra pueblos diversos con culturas y tradiciones, lenguas e instituciones propias tal como, por otra parte, señala el Preámbulo de la CE.

La inclusión en el texto constitucional del término «nacionalidades» constituyó una de las cuestiones más polémicas y más confusas en el proceso constituyente y ello por varios motivos. En primer lugar, se trata de un término dotado

¹ El caso del «frente regional» italiano contra el poder central establecido en 1970 con el objeto de conseguir la puesta en marcha de las autonomías reconocidas en la Constitución de 1948 constituye un buen ejemplo de esta reivindicación territorial llevada a cabo desde la base de forma unitaria.

de una fuerte carga política. Ello hizo que la discusión sobre la conveniencia o no de incluirlo en el texto constitucional resultase muy controvertida. En segundo lugar, el artículo 2 de la CE es el único precepto que recoge los términos de «nacionalidades» y «regiones» como expresión de dos realidades diferentes entre sí. El resto del articulado del texto constitucional sustituye estas expresiones por el término jurídico-técnico de «Comunidades Autónomas». En tercer lugar, la Constitución no define, en ningún momento, qué se debe entender por «nacionalidad» o por «región» ni cuáles son las posibles diferencias existentes entre ambas realidades.

Todo ello hizo que las diversas fuerzas políticas interpretaran el concepto de «nacionalidad» de forma no ya diferente, sino claramente contradictoria e, incluso, antagónica. La confusión se extendía, cuando menos, a dos aspectos. En primer lugar, a la determinación de los criterios que debían regir a la hora de calificar a un territorio concreto como «nacionalidad» o como «región». En segundo lugar, a los efectos tanto políticos como, sobre todo, jurídico-constitucionales, de tal distinción.

Con respecto al primer asunto la Constitución no aclara en ningún momento, al menos de forma expresa, cuáles son los criterios que permiten otorgar a un territorio determinado la condición de «nacionalidad» ni, por supuesto, establece un listado de nacionalidades y regiones. La única referencia, implícita, sobre esta cuestión, además de lo ya señalado en el artículo 2, es la recogida en la Disposición Transitoria Segunda del texto constitucional y en la que se menciona a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía. La Constitución otorga un relieve especial a esa circunstancia a la hora de establecer una vía simplificada de acceso a la autonomía y, lo que es más importante, a la hora de permitir a esos territorios la posibilidad de acceder, de forma inmediata, al máximo nivel de autonomía.

De la relación entre lo establecido en el artículo 2 y en la Disposición Transitoria Segunda parecía deducirse, por lo tanto, la idea de que la categoría de «nacionalidades» quedaba reservada exclusivamente para Cataluña, País Vasco, y Galicia, las tres Comunidades históricas que en la época republicana habían redactado y plebiscitado los correspondientes proyectos de Estatutos de Autonomía.

La posterior aprobación y puesta en vigor, a partir de 1979, de los Estatutos de las tres Comunidades Autónomas parecía ratificar, al menos aparentemente, esta idea. En efecto, la singularización como «nacionalidad» de Euskadi, Cataluña y Galicia, efectuada a través de sus respectivos Estatutos daba pie, aparentemente, a la consolidación y concreción definitiva de la categoría de «nacionalidad» única y exclusivamente a las Comunidades Autónomas históricas que en el pasado habían plebiscitado un Estatuto de Autonomía.

Los hechos posteriores desmintieron, sin embargo esta posibilidad ya que los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Valencia, Aragón y Canarias, bien en el momento de su aprobación, o bien en posteriores reformas, también definieron, de forma más o menos directa, a sus respectivos territorios como nacionalidades. Ello no hizo sino aumentar, aún más si cabe, la confusión en torno al concepto de nacionalidad así como a las consecuencias jurídico-constitucionales derivadas del mismo.

Del análisis de todos estos preceptos que acabo de indicar pueden deducirse, sin embargo, algunas conclusiones que quizás puedan aportarnos alguna luz en torno a un asunto tan complejo y polémico. Dejando al margen los aspectos doctrinales, sociológicos y políticos, y centrándome en el ámbito jurídico-constitucional, considero que el concepto de «nacionalidad» recogido en el texto constitucional hace referencia a aquellas comunidades humanas en las cuales concurren dos requisitos. De una parte, un requisito de carácter objetivo reflejado en una identidad histórica y cultural propia, específica y diferenciada. De la otra, un requisito subjetivo manifestado en la conciencia colectiva de tal identidad específica y que se traduce políticamente en una voluntad de autogobierno. Tales requisitos se daban, en el momento de la aprobación de la Constitución, en las tres Comunidades históricas a las que alude la Disposición Transitoria Cuarta. Ello no significa que otros territorios, que también cumplen esos requisitos, no puedan definirse a sí mismos como nacionalidades.

II. LA PROYECCIÓN DE LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y REGIÓN EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL

Un sector mayoritario de la doctrina considera que, desde una perspectiva jurídico-positiva, la distinción entre nacionalidades y regiones carece de efectos reales, tanto a la hora de determinar la estructura jurídico-institucional de los diversos EEAA, como a la hora de establecer su *quantum* competencial. La adopción de uno u otro término depende, como ya se ha indicado más arriba, de la voluntad de los legisladores estatuyentes.

De acuerdo con este sector doctrinal, las expresiones nacionalidad o, en su caso, región, son sustituidas, en términos jurídico-constitucionales, por el concepto de «Comunidad Autónoma», aplicable por igual y sin distinción alguna, a todos y cada uno de los territorios que han accedido a la autonomía.

La nacionalidad constituye un concepto socio-político y supone, como ya he señalado antes, la expresión de una voluntad de autogobierno asentada en una serie de elementos objetivos. Por ello, tanto el término de «nacionalidad» como el de «región» se mueven, sobre todo, en el plano sociológico y político y por lo

tanto no pueden ser considerados como conceptos de estricto y exclusivo carácter jurídico. Pero ello no significa que de los mismos no se deriven importantes consecuencias jurídicas.

Resulta difícil negar que la expresión «nacionalidad» aparezca ligada a la peculiaridad, tanto en intensidad como en extensión, de la reivindicación nacionalista planteada por Cataluña y el País Vasco y, en menor medida, por Galicia. Por ello guarda importantes connotaciones políticas que, sin lugar a dudas, también produce efectos en el orden estrictamente jurídico-constitucional español, como lo demuestra, entre otros, y en lo que se refiere al caso vasco, la Disposición Adicional Primera de la Constitución y de forma más precisa la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El concepto de nacionalidad aparece íntimamente unido, en tal sentido, a la idea de la existencia, dentro del Estado español, de territorios con diferencias estructurales muy importantes de distinta intensidad e importancia. Como bien señala Eliseo Aja, algunas de estas diferencias no pueden ser reducidas a la categoría de simples peculiaridades o de rasgos secundarios dentro del sistema autonómico, sino que resultan decisivas para explicar la existencia de la propia autonomía.

Esas peculiaridades han generado una personalidad política diferenciada para la que resulta insuficiente el tratamiento general que supone un Estado homogéneo, aunque el mismo se halle políticamente descentralizado. La existencia de esa personalidad política diferenciada posee una dimensión constitucional y produce importantes efectos jurídicos sobre las instituciones y sobre los propios ciudadanos.

No constituyen, por lo tanto, un dato meramente sociológico o político. La Constitución reconoce los rasgos específicos de algunas CCAA y remite a los EEAA la concreción de los elementos que históricamente han configurado la personalidad de los diferentes pueblos de España. La justificación de este reconocimiento se encuentra, como ya he señalado más arriba, en el propio Preámbulo de la CE cuando se refiere, en plural, a los «pueblos de España (...), sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones».

La personalidad política diferenciada ligada a la idea de nacionalidad se asienta, siguiendo a Castells, en torno a tres columnas fundamentales²:

- a). Un cimiento sociopolítico con fuertes raíces históricas, manifestado en un subsistema propio de partidos políticos y sindicatos surgidos

² CASTELLS ARTECHE, José Manuel, El hecho diferencial vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (enero-abril 1997), pp. 113-126.

única o primordialmente para la defensa de los intereses de su Comunidad Autónoma. Ello implica la defensa de una firme reivindicación de autogobierno basada no tanto en la historia cuanto en una voluntad política actual.

- b). La existencia de una peculiaridad lingüístico-cultural con proyección concreta en aspectos muy diversos: promoción de la lengua propia, bilingüismo, sistema educativo específico, medios de comunicación social, etc.
- c). Un complejo normativo que justifica y legitima, tanto a nivel constitucional como estatutario, esa especificidad.

De esos tres apartados, los dos primeros tienen un contenido fundamentalmente, aunque no exclusivamente, socio-político. Sin embargo, el tercer apartado se sitúa de forma directa en el ámbito estricto de lo jurídico-constitucional.

En tal sentido, la doble referencia a «nacionalidades» y «regiones» efectuada por el artículo 2 no sólo refleja el dato de que algunos de los pueblos que integran España poseen la conciencia colectiva de pertenencia a una comunidad más fuerte que otras. El reconocimiento constitucional otorga a esa realidad política diferenciada una dimensión claramente jurídica que, para no pocos autores, se expresa en la existencia de un «hecho diferencial».

El concepto de «hecho diferencial» constituye, en consecuencia, la expresión del reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada de algunas CCAA. Y, como consecuencia, proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de esas CCAA mantengan su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten las demás.

La dimensión jurídica del hecho diferencial se manifiesta en un doble aspecto. En primer lugar, implica el reconocimiento constitucional de ciertas especificidades de orden lingüístico, foral, insular, o el reconocimiento de un régimen fiscal privativo. Pero, además de ello, y como bien señala Aja, un mismo elemento diferenciador, como por ejemplo la lengua, desempeña un papel institucional muy distinto en CCAA diferenciadas tales como Cataluña, el País Vasco, o las Islas Baleares.

Baste con analizar, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Comunidad Autónoma en la que se manifiesta de forma más amplia y, al mismo tiempo más intensa, el hecho diferencial, para cerciorarnos de las extraordinarias consecuencias jurídicas que conlleva el concepto de nacionalidad, tanto en el ámbito competencial como en el ámbito organizativo-institucional.

Con base en la Disposición Adicional Primera de la Constitución el Estatuto de Autonomía del País Vasco configura un sistema jurídico-político peculiar que se manifiesta, cuando menos, en tres ámbitos:

- un mosaico de materias tales como derecho civil foral o especial, lengua, educación, medios de comunicación, policía autónoma, carreteras, etc.
- una organización institucional interna peculiar basada en los Territorios Históricos, a los cuales se les dota de Instituciones y competencias de gran relieve.
- una cuasi soberanía financiera y fiscal, sustentada en el régimen del concierto económico.

De lo expuesto hasta ahora podría deducirse una cierta identidad entre los conceptos de «nacionalidad» y «hecho diferencial». Si esto fuera cierto habría que preguntarse si tiene sentido seguir hablando, en términos constitucionales, del concepto de nacionalidades. ¿No sería más práctico y útil subsumir el concepto de nacionalidad en el de «hecho diferencial»?

Mi respuesta es claramente negativa. Considero que los conceptos de nacionalidad y hecho diferencial están íntimamente relacionados entre sí pero, sin embargo, no son conceptos estrictamente intercambiables. Y ello por varios motivos.

En primer lugar, la «nacionalidad» es, como ya he señalado repetidamente, un concepto de orden fundamentalmente sociológico y político si bien, como ya se ha indicado, no exento de consecuencias jurídicas. El concepto de hecho diferencial tiene, por su parte, un contenido primordialmente jurídico. Del reconocimiento de las nacionalidades no se deriva, al menos directamente, consecuencias jurídicas concretas. El hecho diferencial se concreta y despliega, sin embargo, y de forma muy clara, en determinados preceptos tanto de la Constitución como, sobre todo, de los Estatutos de Autonomía.

En segundo lugar, tampoco cabe establecer una identificación exacta entre las Comunidades Autónomas que se autodefinen como «nacionalidades» y las que están dotadas de hechos diferenciales. Como es bien conocido, algunas CCAA autocalificadas como «nacionalidades» carecen de rasgos diferenciales de carácter sustantivo. Por su parte, otras CCAA autodefinidas como regiones recogen en sus Estatutos respectivos hechos diferenciales de mayor o menor intensidad o importancia.

Considero que el texto constitucional distingue, aunque de manera implícita y poco clara, entre ambos conceptos. El hecho diferencial se sustenta en una serie de preceptos que no tienen relación con los artículos que hacen referencia a la nacionalidad. El hecho diferencial viene recogido en los artículos 3 (coofi-

cialidad de las lenguas), artículo 4 (banderas y símbolos de las CCAA), artículo 141.4 (organización de Cabildos y Consejos de las Islas), artículo 149.1.29 (policías autonómicas), Disposición Adicional Primera (derechos históricos de los territorios forales), y Disposición Adicional Tercera (régimen económico y fiscal de Canarias).

La nacionalidad aparece recogida, por su parte, en el artículo 2 de la Constitución y asimismo, en mi opinión, aunque de forma implícita, en la Disposición Transitoria Segunda. El momento político vivido durante la época de la transición y los correspondientes avatares sufridos por el proceso de aprobación de la Constitución impidieron que los constituyentes precisaran de forma más concreta tanto la distinción entre nacionalidades y regiones como la adscripción de la categoría de «nacionalidad» a unos territorios determinados. Pero no parece exagerado afirmar que del espíritu de las discusiones y, sobre todo, del propio texto de la Disposición Transitoria Segunda se derivaba de forma implícita pero bastante clara a qué territorios debía adscribirse la categoría de nacionalidad.

III. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR Y LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978 constituyen, sin lugar a dudas, el período más fértil y positivo de toda la historia constitucional española. En lo que aquí interesa, el sistema autonómico diseñado por la CE de 1978 permitió convertir a un Estado tradicionalmente unitario y centralista en uno de los Estados con mayor descentralización política en el ámbito del derecho comparado.

Sin embargo, el Estado de las Autonomías no ha logrado lo que constituía su principal y máximo objetivo, a saber, la resolución definitiva del secular conflicto existente entre España por un lado, y Cataluña y el País Vasco y, en menor medida, Galicia, por el otro. Como han señalado numerosos autores³, el mayor problema político al que se enfrenta la España democrática es el de hallar una articulación territorial que permita la integración de personas y grupos con identidades nacionales distintas, el de estructurar una fórmula jurídica que sea aceptable para todas las partes y que, dentro de un sistema coherente, reconozca al mismo tiempo la singularidad de determinados territorios.

La consecuencia de ello es que no sólo no se han utilizado adecuadamente las posibilidades que ofrecía el modelo autonómico de la CE para reconocer de

³ Vid. por todos, y a modo de ejemplo, TORNOS, Joaquín, Recensión al libro de Eliseo Aja «El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales», *Revista de Administración Pública*, nº 151 (2000); y DÍEZ PICAZO, Luis María, Presentación, *Revista de Occidente*, 229 (junio 2000).

modo efectivo y práctico y en toda su potencialidad los hechos nacionales vasco, catalán y gallego, y para lograr una acomodación confortable de esas nacionalidades en el sistema constitucional español⁴, sino que, además, en los últimos años se ha iniciado un proceso de recentralización que ha reducido de modo notable la capacidad política de esas CCAA.

Los mecanismos empleados para este camino reductor de las posibilidades autonómicas han sido muy variados. En primer lugar, no se han desplegado todas las potencialidades encerradas en el reconocimiento de las «nacionalidades». Además la práctica de estos años ha tendido a reducir esas potencialidades. Caben citar en tal sentido, y simplemente a modo de ejemplo, la utilización de legislación básica y orgánica, la renuencia a determinados traspasos de competencias, la doctrina «centralista» del Tribunal Constitucional, etc.

Por ello parece necesario volver al sentido primigenio del artículo 2 de la CE y reivindicarlo como título de legitimidad para exigir el paso del actual Estado descentralizado a un Estado auténticamente plurinacional. Para ello basta con relacionarlo con la Disposición Transitoria Segunda.

Hay que recordar que la plurinacionalidad del Estado no constituye una reivindicación política de los nacionalismos periféricos ajena al texto constitucional, sino una exigencia derivada del propio artículo 2 de la CE.

Como señala Ferrán Requejo, mantener la perspectiva de un Estado regional de carácter uninacional, definiendo además un número elevado de CCAA que minoriza a tres de las cuatro naciones primarias (española, vasca, catalana y gallega) que existen en el territorio del Estado, es poner la bases para no superar nunca satisfactoriamente la tensión entre unitarismo y secesionismo que recorre la historia de España. Una buena prueba de ello la tenemos en la fallida reforma del Estatuto Vasco auspiciada por el llamado «Plan Ibarretxe» y más recientemente el Plan soberanista planteado por el gobierno de Artur Mas en Catalunya.

Han transcurrido ya 35 años –casi dos generaciones– desde que se aprobaran la Constitución y los primeros Estatutos de Autonomía, respectivamente. Parece un espacio de tiempo suficiente para analizar y replantear con serenidad el alcance y la virtualidad de aquél gran Pacto. Y ese replanteamiento viene determinado, cuando menos, por dos razones a cada cual más importantes.

En primer lugar, la necesidad de rectificar y superar los defectos o problemas detectados tanto en el modelo constitucional de 1978 como en su aplicación

⁴ FOSSAS, Enric, El concepto de Hecho Diferencial. En *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.

práctica. En segundo lugar, la necesidad de adecuar ese modelo a las nuevas realidades surgidas con el advenimiento del siglo XXI y que se expresan de forma muy gráfica en el proceso de globalización, y en nuestro caso –particularmente– en el proceso de integración europea en el que nos hallamos plenamente inmersos.

Es en el marco de esas nuevas formas de organización política donde debe situarse la necesaria reflexión sobre el futuro del sistema autonómico español. Tal reflexión debería girar en torno a dos aspectos concretos. En primer lugar, la necesidad de indagar con serenidad e inteligencia las enormes potencialidades encerradas en el sistema autonómico español. En segundo lugar, la necesidad de recuperar el espíritu abierto y flexible que presidió las negociaciones para la aprobación tanto de la Constitución como de los diversos EEAA.

Como es bien conocido, el sistema autonómico español se estructuró, desde el punto de vista jurídico, con una perspectiva abierta hasta el punto de «desconstitucionalizar», al menos parcialmente, la organización territorial del Estado⁵. En tal sentido, el texto constitucional se abstiene de fijar un ámbito definido y rígido del contenido autonómico y evita establecer, con carácter general, una delimitación concreta del *quantum* de autonomía.

Esta flexibilidad supuso una ventaja evidente desde el punto de vista político, en la medida en que facilitó la negociación del contenido de los EEAA y permitió una mayor autonomía a las partes negociadoras a la hora de plasmar estatutariamente el resultado de los acuerdos obtenidos.

Conviene no olvidar que la indefinición manifestada en algunos preceptos clave de la Constitución, constituyó, en definitiva, una indefinición voluntaria y consciente. El objetivo primordial de la CE era el de dar salida a una situación problemática y controvertida, y en tal sentido se establecieron importantes cotas de indecisión, e incluso de indeterminación voluntaria en los aspectos más conflictivos. Se optó por no afrontar determinadas cuestiones a la espera de que las mismas pudieran abordarse más adelante, una vez puesto en marcha el entramado autonómico. La propia ambigüedad del texto constitucional favorecía tal indeterminación, y en definitiva permitía salvar la discusión sobre tales cuestiones conflictivas.

Quizás haya llegado el momento de perfilar y concretar todas esas cuestiones que no quedaron en su momento debidamente determinadas, así como de modificar y añadir, en su caso, aspectos nuevos que, en su momento, no fueron tenidos en cuenta. El carácter flexible y dinámico del sistema constitucional

⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro, La estructura del estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (1981), p. 53.

supone, en tal sentido, una ventaja evidente a la hora de proceder a la adaptación del sistema autonómico a los nuevos retos derivados tras la práctica de treinta años de autonomía.

A tal efecto, trataré de visualizar aquellos puntos y aspectos que, en mi opinión, deberían ser objeto de debate.

En primer lugar, resulta necesario incidir, con carácter previo, en el despliegue definitivo del contenido de los textos estatutarios. Han transcurrido más de 30 años desde la entrada en vigor de la mayor parte de los EEAA y todavía no se han materializado trasposos de competencias sobre diversas materias, algunas de ellas muy importantes.

Se aducen para ello dificultades en su negociación bilateral. La experiencia autonómica revela, no obstante, que tales dificultades surgen sólo cuando se han roto o enfriado los consensos intergubernamentales. La prueba de ello es que, en tiempos de bonanza en la relación entre las autoridades centrales y las autonómicas, se han producido, sin problema alguno, trasposos teóricamente más dificultosos.

Pero no basta con llenar, sin más, el cuerpo competencial estatutario. La CE de 1978 y los correspondientes Estatutos de Autonomía son de un tiempo concreto y determinado. Los constituyentes y estatuyentes de aquél momento no podían percibir el enorme impacto que supondría la entrada del Reino de España en la Unión Europea, ni las consecuencias concretas de dicho evento en el régimen y devenir de las CCAA. Tampoco podían avizorar los cambios sociales, económicos y, sobre todo, tecnológicos, que se aceleran a partir de la década de los 80. De igual manera, tampoco podían apercibirse de las enormes transformaciones políticas que se aceleran con el cambio de siglo.

Estas alteraciones obligan a una concepción dinámica del sistema autonómico, con su correspondiente y obligada puesta al día. Tal adaptación implica una extensión competencial autonómica en algunos casos, una reordenación con el poder central en otros, y siempre una visión de potenciación de la realidad autonómica congruente con la voluntad explicitada en el pacto constituyente de 1978.

¿Puede acaso no afectar a las CCAA el ingreso de España en la Unión Europea, la propia evolución institucional de esa Unión, o en otro ámbito, la realidad de la informática, las telecomunicaciones o las grandes innovaciones tecnológicas, cuestiones todas ellas apenas intuitas en 1978?. Parece del todo punto ineludible la necesidad de afrontar todas estas cuestiones en el más breve plazo posible.

En todo caso, y centrándome en el objeto de mi exposición, ésta debiera ser una excelente oportunidad para hacer posible la conversión del Estado au-

tonómico en un Estado plurinacional. Como ha indicado E. Fossas, un nuevo consenso constitucional debería partir del «reconocimiento, en el plano jurídico, simbólico, político e institucional, de Cataluña, el País Vasco y Galicia, como comunidades nacionales»⁶.

Esta amplitud de contenidos debe concretarse en su aplicación específica. Es aquí donde se revela una innegable dificultad, ya que tal aplicación despierta suspicacias desde la perspectiva de inercias históricas o agravios comparativos. El profesor Requejo ha tenido la oportunidad de abordar, en varias ocasiones, la cuestión de cuáles serían aquellos tipos de acuerdos que permitirían estructurar un federalismo plural en el Estado español⁷.

Así, en el ámbito lingüístico, se requiere la inclusión de las cuatro lenguas oficiales en la denominación misma del Estado, en los documentos de identidad (DNI, pasaporte), en la aplicación de la cooficialidad lingüística, en los órganos constitucionales de representación territorial, y en especial en el Senado, etc. así como la regulación de las lenguas en los registros civil, de propiedad y mercantil.

En el mismo sentido, resulta perfectamente racional que las circunscripciones electorales correspondientes a las elecciones europeas, generales y autonómicas coincidan con el territorio de las nacionalidades.

Particularmente importante resulta la necesidad de articular el poder judicial con arreglo al carácter plurinacional del Estado español. Ello significaría que los tribunales propios y superiores de las CCAA de las nacionalidades se configurarían en una última instancia de apelación en todos los órdenes en materias culturales, económicas, fiscales y de poder local.

Cuanto se ha indicado no son sino simples ejemplos de lo que debiera ser una política acorde con la lógica propia de un Estado plurinacional. Sería sobre estas cuestiones, bien de contenido puramente simbólico (banderas, selecciones deportivas...), o bien de contenido más estructural (administración de justicia...), sobre las que habría que pilotar una renovada noción liberal-democrática de ciudadanía en su vertiente de identidad nacional prácticamente inexistente en la actualidad. Las previsibles dificultades para hacer efectiva su plasmación práctica no pueden configurarse, en ningún caso, como un obstáculo insalvable.

Es de todos conocido que las CCAA mantienen serias dificultades e insuficiencias a la hora de extender su acción más allá de su propio territorio. Tales dificultades se manifiestan tanto en el ámbito de las instituciones estatales como

⁶ FOSSAS, Enric, El concepto de Hecho Diferencial, *op. cit.*

⁷ *Vid.* –entre otras muchas– REQUEJO, Ferrán, Federalismo democrático y plurinacionalidad: Cuatro escenarios de futuro. En AAVV, *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.

europas. El hecho de que en un Estado políticamente descentralizado como el nuestro, las CCAA carezcan de una capacidad propia para intervenir en los asuntos generales del Estado, o para incidir en los asuntos europeos constituye un hecho grave, máxime en un momento de absoluta transnacionalización de todos los órdenes de la vida (política, social, cultural, económica, etc.) como el actual. Nos hallamos, en este sentido, a años luz de otras experiencias de Estados políticamente descentralizados como pueden ser la República Federal Alemana, Austria, o Bélgica.

Las CCAA, particularmente, las dotadas de un carácter nacional, vienen planteando en tal sentido una participación activa a la hora de decidir la composición y de designar a los miembros de determinadas instituciones estatales que, si bien se hallan territorialmente radicadas en Madrid, sin embargo ejercen facultades a lo largo y ancho del territorio español.

Instituciones tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, etc., resultan en la actualidad absolutamente impermeables a la participación de las CCAA. Tales instituciones deben abrirse orgánicamente a las CCAA so pena del descrédito consiguiente.

Resulta especialmente significativa la situación que vive el Senado. Considerada en su actual configuración como una institución representativa perfectamente inútil y prescindible, es necesario proceder a su reforma a fin de convertirla en una auténtica cámara de representación territorial. Tal como ha señalado la práctica totalidad de la doctrina, las CCAA en su conjunto, y de modo especial las que cuentan con hechos diferenciales, se resienten de modo extremo por esta circunstancia⁸. Por ello habría que reestructurar la cámara alta a partir de los principios de elección de segundo orden y establecer en la misma un derecho de veto en determinadas materias por parte de los senadores de las CCAA categorizadas como nacionalidades.

No basta con la participación institucional. Resulta imprescindible, también, la intervención previa de las CCAA en las políticas normativas desarrolladas por los órganos centrales, particularmente por el Gobierno y las Cortes Generales. En los últimos años se han ido articulando fórmulas de este tipo que favorecerían el consenso previo a la hora de aprobar una disposición general que pudiera incidir directamente en el ámbito autonómico. La formalización de estas técnicas, tan ensayadas en otros contextos de descentralización, sigue constituyendo en este momento en el Estado español una barrera insalvable.

⁸ Vid. por todos AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 1999.

En el mismo sentido deberían estructurarse fórmulas para hacer efectiva la participación de las CCAA en los procesos de reforma de la Constitución.

Por otra parte, la presencia de las CCAA no solo debe manifestarse en el ámbito estricto del territorio del Estado. En la actual era de la globalización resulta imprescindible que las CCAA mantengan una nítida proyección exterior. El Derecho comparado (RFA, Austria, Bélgica, Gran Bretaña o Portugal), nos proporciona, una vez más, modelos perfectamente aplicables a nuestro caso. Esa proyección exterior debe establecerse a un doble nivel: internacional y europeo.

Así, en el ámbito de las relaciones internacionales parece necesario tener en cuenta, cuando menos, las siguientes cuestiones: facilitar la participación de las CCAA en las relaciones del Estado con el Consejo de Europa; incorporar una representación autonómica en el seno de la delegación estatal en aquellos organismos internacionales que traten materias de competencia autonómica; promover la presencia de las CCAA en determinadas organizaciones cuya actividad conecta directamente con materias de competencia autonómica: UNESCO, Organización Mundial de Turismo, etc.; participar en la negociación de tratados internacionales sobre materias de interés autonómico; permitir el establecimiento de acuerdos internacionales entre las CCAA y otras entidades políticas en materias de su competencia, en especial, en lo referente a las relaciones transfronterizas; impulsar la participación de las CCAA en foros y organizaciones internacionales donde haya presencia de entidades subestatales, etc.

La necesidad de la proyección exterior de las CCAA se plantea con especial crudeza a la hora de determinar la participación en las instituciones de la Unión Europea así como otros órganos operativos de trascendental importancia (Europol, Schengen, etc.). El Derecho comparado (RFA, Austria, Bélgica), nos proporciona, una vez más modelos perfectamente aplicables a nuestro caso.

Resulta especialmente importante la intervención en estos foros de aquellas CCAA que, por su nivel competencial, puedan verse afectadas por la política comunitaria, tanto en la fase ascendente como descendente. Tal ocurre, por ejemplo, con la institución del Concierto Económico y su inserción en el espacio de las Instituciones europeas.

Esta participación debería sustentarse, sin ánimo de exhaustividad, en los siguientes ejes: Institucionalizar la participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal tanto multilateralmente a través del Senado y las Conferencias sectoriales, como mediante acuerdos bilaterales con el Estado; asegurar de modo efectivo la participación ordinaria de las CCAA en la representación española ante el Consejo Europeo, el COREPER, los comités y grupos de trabajo del Consejo y de otros órganos auxiliares cuando traten de materias auto-

nómicas; ejercer, por delegación estatal, la representación española en las instituciones de la UE, de acuerdo con el art. 203 del Tratado de la Unión Europea; asumir de forma plena la ejecución del derecho comunitario en el ámbito de sus competencias; ampliar y asegurar la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea; facilitar y reforzar la presencia directa de las CCAA en otros foros de la UE (creación de estados-región, etc.).

La negativa mantenida por el actual Gobierno del PP a llevar a cabo una apertura, por mínima que sea, a estas nuevas situaciones, contrastan profundamente con la capacidad de adaptación y evolución manifestada por otros Estados descentralizados de nuestra área geográfica. Se sitúa así el Estado español en el furgón de cola del tren europeo, con respecto a los demás Estados descentralizados, a la hora de regular la participación de sus entidades territoriales autónomas.

Estos planteamientos exigen, como ya se ha hecho notar antes, importantes reformas del ordenamiento jurídico en muy diversos niveles o estratos. Valga al respecto y para terminar este apartado unas líneas suficientemente significativas sobre la reforma de las instituciones de quien fuera artífice de la Constitución de EEUU, Thomas Jefferson. Jefferson era partidario de que se celebrara, al menos una vez cada generación, una Convención constitucional ya que «las leyes y las instituciones deben ir de la mano del progreso de la mente humana. A medida que aumenta su desarrollo, su ilustración, a medida que se hacen nuevos descubrimientos, se averiguan nuevas verdades y cambian modos y opiniones con el cambio de circunstancias, las instituciones también deben avanzar y mantenerse a la altura de los tiempos. Pedir a una sociedad que continúe bajo el régimen de sus bárbaros ancestros sería como exigir a un hombre que siga llevando el abrigo que le venía bien de niño».

IV. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

Vistos la necesidad y el contenido de lo que debiera constituir el paso de un estado descentralizado a un Estado plurinacional, conviene ahora establecer algunas reflexiones, siquiera breves, sobre las vías o procedimientos para hacer efectivo el mismo.

Caben, teóricamente, tres posibles vías. La primera de ellas no exigiría la reforma de los textos estatutarios ni, por supuesto, del texto constitucional, y vendría determinada por la aplicación del artículo 150.2 de la CE. La segunda vía vendría a través de la reforma de los textos estatutarios. La tercera y última implicaría la reforma de la Constitución.

El artículo 150.2 ha sido llevado a la práctica en varias ocasiones a lo largo de estos años. Así, mediante sendas Leyes orgánicas de transferencias aprobadas el año 1982, se decidió otorgar a las CCAA de Canarias y el País Valenciano el máximo nivel de competencias superando así el ámbito competencial que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148 de la CE, correspondía a las citadas CCAA. De igual manera, en 1992 se volvió a aprobar, en aplicación del citado artículo 150.2, una nueva Ley orgánica de transferencias en virtud de la cual se decidió ampliar el nivel de competencias a todas las CCAA del artículo 143 de la CE.

El artículo 150.2 se ha convertido, en consecuencia, en un precepto clave a la hora de regular el nivel competencial de las diversas CCAA. No existiría, por lo tanto, obstáculo alguno para aplicar este precepto a una eventual ampliación de competencias en favor de las CCAA.

La segunda vía la constituye la reforma de los EEAA. Las cláusulas de reforma estatutaria previstas tanto en la CE como en los EEAA cumplen un doble objetivo: 1. Actuar como mecanismo para la adaptación de la norma estatutaria a la dinámica social; y 2. Actuar como instrumento de garantía y defensa de la propia norma estatutaria tanto desde su punto de vista interno, como en relación al ordenamiento jurídico estatal.

El carácter garantista otorgado a los procedimientos de reforma se manifiesta en la existencia de unas cláusulas de modificación complejas y agravadas con respecto al procedimiento legislativo ordinario, hasta el punto de poder afirmarse que tales requisitos, que con carácter general se resumen en la necesidad de conformidad del Parlamento autonómico y de las Cortes Generales, además del cuerpo electoral de las CCAA a las que se refiere el artículo 152, no son inferiores a los exigidos para la aprobación del Estatuto.

La tercera vía, y al mismo tiempo la más compleja y problemática la constituye la reforma del texto constitucional. Toda Constitución es «Constitución en el tiempo». La realidad social, a la que van referidas las normas, está sometida al cambio histórico y éste, en ningún caso deja incólume el contenido de la Constitución. Por ello, la Constitución y el Derecho Constitucional deben estar atentos al devenir de los acontecimientos, deben cobrar conciencia del significado de los viejos problemas irresueltos o de los nuevos problemas emergentes, de las tareas y formas de llevarlas a cabo, del establecimiento de nuevas disposiciones, instituciones, etc.

Perfectamente conscientes de todo ello, los constituyentes establecieron, en el texto constitucional de 1978, una serie de mecanismos de reforma que vienen perfectamente detallados en los artículos 166 a 169 y sobre los que no merece la pena insistir en el contexto de esta ponencia.

Cuando una Constitución es plenamente normativa, es decir, cuando actúa como norma suprema con un contenido determinado, necesita reformas periódicas para adaptar sus normas a las nuevas situaciones y a los nuevos problemas. La permanencia de las instituciones no está reñida con su reforma periódica. Al revés, para que una institución funcione correctamente conviene introducir, cada cierto tiempo, reformas que mantengan o mejoren su representatividad y eficacia, que incorporen las nuevas tendencias y se adapten a las nuevas necesidades. Esta dialéctica entre la permanencia y la renovación constituye la regla general de todo el derecho pero resulta particularmente decisiva en el caso de la Constitución.

La relación de la Constitución entre la permanencia y la renovación es mucho más cualitativa que cuantitativa y en todo caso debe buscar un equilibrio. Un excelente ejemplo de este equilibrio lo encontramos en la actual Constitución alemana. Aprobada en 1949, su texto ha sido reformado parcialmente más de 40 veces desde entonces. En un período de tan solo 27 años, (1949-1976), hubo 35 leyes de modificación de la Constitución que afectaron a un total de 110 artículos. Gracias a esa dinámica reformadora Alemania ha sido capaz de salir del desastre de la posguerra, superar la guerra fría, ponerse a la cabeza de la construcción europea, conseguir la unificación y situarse a la cabeza de los Estados más desarrollados de Europa.

Tan grave resulta, por lo tanto, equivocarse por realizar reformas precipitadas como por negarse a introducir las reformas necesarias. En el caso español ha venido predominando de forma clara un temor excesivo, casi reverencial, a la reforma constitucional. Un temor reverencial que, en los últimos diez años se ha convertido en una resistencia numantina y contra toda lógica, tal como lo demuestra el hecho de que, durante estos mas de 35 años, la CE de 1978 tan sólo haya sido objeto de dos reformas nimias provocadas, además, en ambos casos por sendas exigencias de la Unión Europea. Este temor, esta negativa, a plantear la eventualidad de una reforma en cuantos aspectos resulten necesarios, está resultando claramente contraproducente para la eficacia de la Constitución e, incluso, para su propia legitimidad.

Como ya he tenido ocasión de señalar en otros trabajos⁹, hemos llegado a un punto en el que resulta inaplazable iniciar un gran debate sobre la reforma

⁹ JÁUREGUI, Gurutz, Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia. En José Tudela Aranda y Mario Kölling (ed.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid: Fundación Giménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009; Algunas reflexiones sobre la reforma del modelo territorial del Estado. En *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional: La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

constitucional, debate en el que el diseño de la división territorial del Estado y, más concretamente la cuestión de las nacionalidades, debe ocupar un papel central y prioritario, en la línea que ha venido señalándose a lo largo de este trabajo.

V. BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.

AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 1999.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, El hecho diferencial vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (enero-abril 1997), pp. 113-126.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, La estructura del estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (1981), pp. 53-63.

DÍEZ PICAZO, Luis María, Presentación, *Revista de Occidente*, 229 (junio 2000).

FOSSAS, Enric, El concepto de Hecho Diferencial. En *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Estructura y función de los Derechos Históricos: un problema y siete cuestiones. En AAVV, *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel y LLUCH, Ernest, Introducción: Constitucionalismo útil. En AAVV, *Derechos Históricos y constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.

JÁUREGUI, Gurutz, Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia. En José Tudela Aranda y Mario Kölling (ed.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid: Fundación Giménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

JÁUREGUI, Gurutz, Algunas reflexiones sobre la reforma del modelo territorial del Estado. En *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional: La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

LOJENDIO, Ignacio María, *La Disposición adicional primera de la Constitución española*, Oñati: IVAP, 1988.

- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- MONREAL ZIA, Gregorio, De los fueros y la autonomía posforal a la cláusula de reserva de los derechos históricos. En AAVV, *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- REQUEJO, Ferrán, La acomodación *federal* de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España. En Requejo, Ferrán y Fossas, Enric (ed), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Madrid: Trotta, 1999.
- REQUEJO, Ferrán, Federalismo democrático y plurinacionalidad: Cuatro escenarios de futuro. En AAVV, *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.
- SOLOZÁBAL, Juan José, Presente y Futuro del Estado autonómico: Igualdad y hechos diferenciales en el Estado autonómico. En Pau i Vall, Francesc (ed.), *El futuro del Estado Autonómico*, Pamplona: Aranzadi, 2001.
- TORNOS, Joaquín, Recensión al libro de Eliseo Aja «El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales», *Revista de Administración Pública*, n° 151 (2000).

II. VARIA

**LAS VISITAS *AD LIMINA*
EN LA DIÓCESIS DE PAMPLONA (1585-1725)**

Iruñeko elizbarrutiko *ad limina* bisitak (1585-1725)

The visits *ad limina* in the Diocese of Pamplona (1585-1725)

M^a Iranzu RICO ARRASTIA
Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 20-12-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 09-03-2015

Desde que en 1585 Sixto V institucionalizara las visitas *ad limina*, los obispos de la diócesis de Pamplona debían cumplir con una serie de actos cada cuatro años, sobresaliendo entre ellos la elaboración de una relación (*relatio*) para informar a la Santa Sede del estado material y espiritual de la diócesis. En 1725 la curia romana introdujo la primera modificación relevante en la institución, ya que concretaba en un esquema los contenidos que los obispos debían reflejar en sus relaciones. Debido a este cambio tan importante, presentamos este estudio sobre las visitas que se realizaron en la diócesis de Pamplona desde 1585 hasta 1725. En él analizamos pormenorizadamente, en el marco del gobierno de cada obispo, el *iter* procedimental de cada visita realizada y de las no llevadas a cabo por diversos motivos y circunstancias.

Palabras claves: Diócesis de Pamplona. Visita *ad limina*. Visita pastoral. Sagra-da Congregación del Concilio. Cumplimiento de la visita. *Iter* procedimental.



1585ean Sixto V.ak *ad limina* bisitak instituzionalizatu arte, Iruñeko elizbarrutiko gotzainek zenbait ekintza bete behar zituzten lau urterik behin; besteak beste, egoitza santuari elizbarrutiaren egoera material eta espiritualari buruzko informazioa emateko *relatioa* (kontaketa) zen nagusi. 1725ean, Erromako kuriak lehenengo aldaketa esanguratsua sartu zuen instituzioan; izan ere, eskema batean zehazten zituen gotzainek beraien kontaktetan islatu beharreko edukiak. Aldaketa esanguratsu hori dela eta, Iruñeko elizbarrutian 1585etik 1725era bitartean egindako bisitei buruzko azterlana aurkezten dugu. Bertan, xehetasunez aztertzen ditugu, gotzain bakoitzaren gobernu-esparruan, egindako bisita bakoitzaren prozedura mailako *itera* eta, hainbat motibo eta gertakari tarteko, egin ez zirenak.

Giltza hitzak: Iruñeko elizbarrutia. *Ad limina* bisita. Bisita pastoral. Kontzilioaren Kongregazio Santua. Bisitaren betearazpena. Prozedura mailako *itera*.



Since Sixtus V institutionalized *ad limina* in 1585, the bishops of the Diocese of Pamplona had to comply with a series of visits every four years, including the preparation of a report (*relatio*) to inform the Holy See of the physical and spiritual state of their diocese. In 1725, the Roman Curia introduced the first significant change in the institution, including the concepts that the bishops should include in their reports in an outline. Given this significant change, we present

this study on the visits made in the Diocese of Pamplona from 1585 to 1725. Under the governing framework of each bishop, the study analyses the procedural *iter* of each visit in detail as well as those that were not made for various reasons and circumstances.

Key-words: Diocese of Pamplona. Visit *ad limina*. Canonical visitation. Sacred Congregation of the Council. Compliance with the visit. Procedural *iter*.

SUMARIO

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS VISITAS *AD LIMINA*. II. LAS VISITAS *AD LIMINA* DE LA DIÓCESIS DE PAMPLONA (1585-1725). III. DESARROLLO DE LAS 35 VISITAS DE ESTE PERIODO: Cuadrenios 1 al 35: Visitas, realizadas o no, hasta 1725. 1. Bernardo de Rojas y Sandoval (1588-1596). 1.1. Grado de cumplimiento. 1.2. Formación y trayectoria. 1.3. Fuentes documentales sobre las visitas *ad limina* de los cuadrenios 1 y 2. 1.4. Historiografía de las visitas. 1.5. Desarrollo de la visita *ad limina* del cuadrenio 1. 1.6. Desarrollo de la visita *ad limina* del cuadrenio 2. 2. Antonio de Zapata y Mendoza (1596-1600). 2.1. Grado de cumplimiento. 2.2. Formación y trayectoria. 2.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuadrenio 3. 2.4. Historiografía de la visita. 2.5. Desarrollo de la visita. 3. Mateo de Burgos (1600-1606). 3.1. Grado de cumplimiento. 3.2. Formación y trayectoria. 3.3. Fuentes documentales sobre las visitas *ad limina* de los cuadrenios 4 y 5. 3.4. Historiografía de las visitas. 3.5. Desarrollo de la visita *ad limina* del cuadrenio 4. 3.6. Desarrollo de la visita *ad limina* del cuadrenio 5. 4. Antonio de Venegas y Figueroa (1606-1612). 4.1. Grado de cumplimiento. 4.2. Formación y trayectoria. 4.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuadrenio 6. 4.4. Historiografía de la visita. 4.5. Desarrollo de la visita. 5. Prudencio de Sandoval, O.S.B. (1612-1620). 5.1. Grado de cumplimiento. 5.2. Formación y trayectoria. 5.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuadrenio 7. 5.4. Historiografía de la visita. 5.5. Desarrollo de la visita. 6. Francisco de Mendoza y Ribera (1621-1622). 6.1. Grado de cumplimiento. 6.2. Formación y trayectoria. 6.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* incumplida. 6.4. Historiografía de la visita. 6.5. Desarrollo de la visita. 7. Cristóbal de Lobera y Torres (1623-1625). 7.1. Grado de cumplimiento. 7.2. Formación y trayectoria. 8. José González Díez, O.P. (1625-1627). 8.1. Grado de cumplimiento. 8.2. Formación y trayectoria. 9. Pedro Fernández Zorrilla (1627-1637). 9.1. Grado de cumplimiento. 9.2. Formación y trayectoria. 9.3. Fuentes documentales sobre las visitas *ad limina* de los cuadrenios 11 y 13. 9.4. Historiografía de las visitas. 9.5. Desarrollo de la visita *ad limina* del cuadrenio 11. 9.6. Desarrollo de la visita *ad limina* del cuadrenio 13. 10. Juan Queipo de Llano (1639-1647). 10.1. Grado de cumplimiento. 10.2. Formación y trayectoria. 10.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuadrenio 14. 10.4. Historiografía de la visita. 10.5. Desarrollo de la visita. 11. Juan Piñero y Osorio, obispo electo (1647). 12. Francisco de Alarcón y Covarrubias (1648-1657). 12.1. Grado de cumplimiento. 12.2. Forma-

ción y trayectoria. 12.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuatrienio 17. 12.4. Historiografía de la visita. 12.5. Desarrollo de la visita. 13. Diego de Tejada y Laguardia (1658-1663). 13.1. Grado de cumplimiento. 13.2. Formación y trayectoria. 13.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuatrienio 19. 13.4. Historiografía de la visita. 13.5. Desarrollo de la visita. 14. Andrés Girón (1664-1670). 14.1. Grado de cumplimiento. 14.2. Formación y trayectoria. 14.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuatrienio 21. 14.4. Historiografía de la visita. 14.5. Desarrollo de la visita. 15. Pedro Roche, O.F.M. (1670-1683). 15.1. Grado de cumplimiento. 15.2. Formación y trayectoria. 16. Juan Grande Santos de San Pedro (1683-1692). 16.1. Grado de cumplimiento. 16.2. Formación y trayectoria. 16.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuatrienio 17. 16.4. Historiografía de la visita. 16.5. Desarrollo de la visita. 17. Toribio de Mier (1693-1698). 17.1. Grado de cumplimiento. 17.2. Formación y trayectoria. 18. Juan Íñiguez de Arnedo (1700-1710). 18.1. Grado de cumplimiento. 18.2. Formación y trayectoria. 18.3. Fuentes documentales sobre la visita *ad limina* del cuatrienio 30. 18.4. Historiografía de la visita. 18.5. Desarrollo de la visita. 19. Pedro Aguado (1713-1716). 19.1. Grado de cumplimiento. 19.2. Formación y trayectoria. 20. Juan de Camargo y Angulo (1716-1725). 20.1. Grado de cumplimiento. 20.2. Formación y trayectoria. 21. Andrés José Murillo y Velarde (1725-1728). 21.1. Grado de cumplimiento. 21.2. Formación y trayectoria. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS VISITAS AD LIMINA

A partir del 20 de diciembre de 1585, fecha en la que el papa Sixto V, mediante la bula *Romanus Pontifex*, institucionalizó la antigua práctica de la visita *ad limina*, los obispos de la diócesis de Pamplona, al igual que el resto de preladados del orbe católico, comenzaron a realizarla de manera más organizada y sistemática. Para cumplir con esta obligación de la «visita», había que visitar los sepulcros de San Pedro y San Pablo, así como mostrar adhesión y obediencia al Papa, y presentar un informe sobre el estado material y espiritual de la diócesis.

Hay que recordar que, mediante esta bula, Sixto V había restaurado una antigua tradición eclesial en un momento marcado por la aplicación de las disposiciones conciliares tridentinas. Los programas reformadores del Concilio hicieron hincapié en la presencia de los obispos en sus sedes. Sixto V (1585-1590) tomó dos decisiones importantes ligadas a la reforma tridentina en su breve pontificado. Por un lado, recordó la residencia obligatoria de los preladados en sus sedes; y, por otro lado, institucionalizó la visita *ad limina*. Con esta segunda medida, Sixto V no sólo recuperó la saludable práctica de que los

obispos viajasen personalmente a Roma para informar de sus labores, al mismo tiempo que daban tributo de obediencia al Papa, sino que además estableció la visita de modo definitivo, y la normativizó. A partir de entonces, la visita *ad limina* se convirtió en una obligación episcopal que debía llevarse a cabo en unos plazos de tiempo determinados, que variaban dependiendo de la distancia que hubiese de las diócesis a Roma.

La relevancia de esta bula era manifiesta al ser la primera vez que desde la curia romana se daban instrucciones y normas precisas que resultaron ser a la larga muy estables y completas en esta materia, de modo que se puede afirmar, como lo hacen los hermanos M^a Milagros y Vicente Cárcel Ortí, que desde entonces la visita, en su *iter*, sus actos y normativa, ha quedado estabilizada en lo esencial y permanente, con pequeñas variaciones hasta nuestros días, iniciándose desde entonces la institucionalización definitiva de la misma¹. De hecho, con esta bula se reguló la visita casi definitivamente, de tal modo que, en los siglos posteriores, sólo se introdujeron pequeñas mejoras.

En su parte dispositiva, la bula *Romanus Pontifex* precisaba quiénes debían realizar la visita, cada cuánto tiempo, así como los actos y trámites fundamentales que se debían llevar a cabo para cumplir con ésta. Asimismo, establecía las penas por el incumplimiento de lo establecido en ella, las cuales afectaban gravemente a las funciones y beneficios de los obispos con la suspensión *ipso facto* de la administración de éstos e incluso con la suspensión *ab ingressu ecclesiae*, hasta que no fueren absueltos por la Santa Sede. En cuanto a quiénes debían realizar la visita, la bula disponía que tanto los patriarcas, como los primados, arzobispos y obispos, sin exceptuar los cardenales, estaban obligados a realizar la visita dentro de unos períodos de tiempo, concretados en relación a la distancia existente entre cada diócesis y la sede romana. Para los obispos de España quedaba establecida su realización cada cuatro años, por lo cual, a cada periodo se le denomina cuadrienio². El tiempo de cada cuadrienio era fijo, y no se paralizaba el cómputo por muerte, traslado o incumplimiento del obispo anterior. A cada obispo le obligaba desde el momento de la consagración y no desde la toma de posesión o inicio de residencia en la diócesis³.

¹ CÁRCEL ORTÍ, M^a Milagros, *Relaciones sobre el estado de las diócesis valencianas*, vol. I, Valencia: Generalitat Valenciana, 1989, p. 26.

² Los obispos de Alemania, Francia, Bélgica, Bohemia, Hungría, Inglaterra, Escocia, Irlanda, países bálticos e islas del mediterráneo también hacían la visita cada cuatro años. Los obispos de Italia, Dalmacia, Grecia y las islas adyacentes de Córcega, Cerdeña y Sicilia cada tres años. Los obispos de los países restantes de Europa, los de las costas de África y los de las otras islas europeas y africanas del Atlántico cada cinco años. Y los de Asia y América cada diez años.

³ El tiempo para realizar las visitas finalizaba el 20 de diciembre del último año del cuadrienio, iniciándose el siguiente cuadrienio al día siguiente de ese mismo año.

En un principio, la obligación de acudir recaía sobre las personas citadas con cargos pastorales, pero, ante las dificultades concretas que suponía realizarla según la normativa, se aceptó la alternativa de mandar un sustituto en nombre del obispo, llamado procurador de la visita. Esta persona debía ser canónigo o eclesiástico de reconocido prestigio y conocedor de la diócesis. De hecho, los preladados españoles tenían dificultades de todo tipo para poder realizar la visita personalmente: motivos de edad y salud, dificultades económicas por la precariedad de los tiempos, dificultades políticas, según las relaciones de los reyes con el Papa, y pastorales por la extensión de las diócesis para efectuar las visitas pastorales previas. Y así sucedió que, hasta mediados de la segunda mitad del siglo XIX, para la diócesis de Pamplona, en concreto, la mayoría de los preladados tuvieron que nombrar delegados a fin de que efectuasen la visita *ad limina* en su nombre⁴.

Respecto a los requisitos, pasos, actos y documentos que debían presentarse en la visita para quedar cumplida, destaca la relación (*relatio*) que debían presentar en Roma los obispos o sus procuradores sobre el estado material y espiritual de la diócesis. Sixto V no especificó en su constitución los puntos que se debían informar en la *relatio*, y, por eso, en última instancia la composición dependía en gran parte del estilo y originalidad de cada prelado. El contenido de estas relaciones es muy valioso para estudios eclesiásticos, jurídicos, económicos, culturales y sociales de los pueblos, así como para el conocimiento de las diócesis en sus diversos aspectos y periodos; a pesar de que, a veces, estas relaciones contenían informaciones generales, repetidas, con frecuencia breves, estereotipadas y superficiales, sin llegar a profundizar en las actividades, causas y vicisitudes de las diversas instituciones y organismos de cada diócesis. La riqueza informativa de la *relatio* dependía del compromiso de cada obispo. Esta situación perduró hasta 1725, fecha en la que se introdujeron mejoras en este aspecto, con la inserción de un esquema específico, que debían rellenar obligatoriamente los obispos, donde se repasaban la mayoría de las cuestiones, temas y aspectos relativos a la diócesis; en total nueve puntos o capítulos sobre contenidos fijos, subdivididos a su vez en múltiples apartados, pudiéndose añadir algunos temas y preguntas al final de la relación (*postulata*).

Desde los inicios de la institucionalización de las visitas *ad limina*, la comisión encargada de examinar las relaciones de los obispos, así como de responder a las cuestiones y *postulata* de las mismas, con instrucciones precisas a

⁴ Hasta el año 1867 ningún obispo realizó en persona la visita *ad limina*. Fue Pedro Cirilo Úriz y Labayru el primer obispo en realizarla personalmente, yendo a Roma este año con este fin. Puede verse un estudio concreto sobre esta visita y las otras visitas *ad limina* que llevó a cabo este obispo en un trabajo que presentamos para el VIII Congreso General de Historia de Navarra, celebrado en Pamplona en septiembre de 2014. En breve será publicado con el título: El control de la diócesis de Pamplona desde Roma: el ejemplo de las visitas *ad limina* del obispo Pedro Cirilo Úriz y Labayru.

veces, alabando o corrigiendo aspectos de su gestión, fue la Sagrada Congregación del Concilio, creada en tiempos de Pío IV en 1564. En un principio, la creación de esta comisión tuvo como primera finalidad la aplicación de los decretos tridentinos. Pero Sixto V, dos décadas después, mediante la constitución *Immensa aeterni* (22 enero de 1587), también le encomendó todo lo relacionado con las visitas *ad limina*.

II. LAS VISITAS AD LIMINA DE LA DIÓCESIS DE PAMPLONA (1585-1725)

La documentación de las visitas *ad limina*, sobre todo las *relationes*, recogen algunos datos sobre los orígenes, extensión y características de la diócesis. Pero muchas veces no son muy fiables. Por otra parte, tampoco es un tema al que le prestaran mucha atención. De la documentación de este periodo no podemos extraer mucha información sobre los orígenes de la diócesis, ya que solamente se menciona algunos datos en la relación del año 1705. En cambio, sí que es una constante que las relaciones conservadas en este periodo indiquen de modo general sus delimitaciones geográficas.

Lo cierto es que la documentación refleja la visión que se tenía en esos momentos de la historia de la diócesis y de su tradición. En cuanto a los orígenes de ésta, se remonta hasta la figuras de San Saturnino y San Fermín, como primeros obispos, aunque no será hasta el siglo VI cuando se tenga noticia de la presencia de un obispo de la diócesis, Liliolo, en el III Concilio de Toledo. Investigaciones más recientes, proponen la existencia de la diócesis ya desde el siglo IV⁵.

En cuanto a la extensión geográfica, hemos de señalar que hasta el siglo XIX los límites de la diócesis no se van a corresponder con los límites políticos del antiguo reino navarro. A lo largo de los siglos se van a producir anexiones y desmembraciones, acontecimientos que no se recogen en la documentación del periodo que analizamos, ya que los cambios fueron anteriores o posteriores a nuestro marco cronológico. La diócesis de Pamplona, además de la feligresía del reino, estaba también integrada por fieles de la Provincia de Gipuzkoa y de Aragón. En 1567 la diócesis amplió su territorio con la incorporación de las 41 parroquias segregadas del obispado de Bayona. Desde esta última agregación, la documentación de las visitas *ad limina* reflejará la nueva realidad con datos

⁵ Véase obras de José Goñi Gaztambide (*Historia de los obispos de Pamplona*, Pamplona: Euns-Gobierno de Navarra, 1985-1988, vols. IV-VII) y Roldán Jimeno Aranguren (*Orígenes del Cristianismo en la tierra de los vascones*, Pamplona: Pamiela, 2003; *El culto a los santos en la Cuenca de Pamplona (siglos V-XVI). Estratigrafía hagiológica de los espacios sagrados urbanos y rurales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2003).

sobre las relaciones fronterizas entre los reinos de Navarra, Francia y España, en el escenario de estos territorios incorporados, incidiendo en el peligro de la extensión de los herejes por estas tierras⁶. Posteriormente a 1725 se creó el obispado de Tudela con las 10 parroquias del deanato de Tudela (unos 26 mil habitantes) en 1783. Dos años más tarde, en 1785, se produjo la desmembración del arciprestazgo de Valdonsella (Aragón) y en 1861 se creó la diócesis de Vitoria.

En cuanto al estado económico de la diócesis, podemos afirmar que no era considerada una diócesis de las ricas ni tampoco de las más pobres. En los informes que analizamos se da una visión bastante pobre de las rentas de ésta. Según los obispos de esta época, la mayoría de las parroquias eran pobres en población, rentas y ornamentos, exceptuándose algunas poblaciones más ricas. Estos datos eran tomados a veces por los prelados como excusa de no poder ir personalmente a Roma para realizar la visita. Era una excusa más añadida a la edad avanzada, a la falta de salud, a los peligros del viaje y a los conflictos políticos.

El propio Goñi Gaztambide analiza también esta cuestión sobre la categoría de la diócesis al exponer una visión de la mitra iruñesa a principios del siglo XVII. Cita la que aporta Bartolomé Escandell Bonet en su trabajo *Las rentas episcopales en el siglo XVI* sobre la diócesis iruñesa, subrayando que, en una clasificación de riquísimas, ricas, medianas y pobres, la de Pamplona era de las consideradas ricas en ese momento. De hecho había obispos que provenían de diócesis más pobres (Palencia, Osma, Badajoz, Salamanca, Zamora y Coria), pero con la intención muchas veces de ascender con el tiempo a otras más ricas⁷.

Hay dos cuestiones que se repiten en la documentación y que son dignas de un estudio más detallado por parte de los iushistoriadores. Las dos figuran como recomendaciones u obligaciones emanadas del Concilio de Trento para ser llevadas a cabo en todas las diócesis: la celebración del sínodo diocesano y la creación del seminario. En la diócesis de Pamplona no se realizó ningún sínodo desde 1590, a pesar de varios intentos hasta la Edad Contemporánea, sin duda por las dificultades y tensiones internas entre el clero, obispos y autoridades externas. Con respecto al seminario, a pesar de la insistencia, no se logró crear ningún seminario diocesano de categoría hasta finales del siglo XVIII, como sí sucedió en otras diócesis más ricas. Sin duda que una de las causas principales

⁶ USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús M^a, «Protestantes en Navarra durante el reinado de Felipe II», en USUNÁRIZ GARAYOA, JESÚS M^a (Ed.), *Historia y Humanismo. Estudios en honor del profesor Dr. D. Valentín Vázquez de Prada. I*, Pamplona, 2000, p. 259-261. RICO ARRASTIA, M^a Iranzu, *Les rapports frontaliers entre la France et la Navarre dans les visites ad limina du diocèse de Pampelune (XVI^e-XIX^e s.)*, (en prensa).

⁷ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Ibidem*, vol. V, Siglo XVII, p. 13, citando un trabajo de Bartolomé Escandell Bonet donde expone una *Jerarquización económica de las mitras*.

fue la falta de medios económicos, una densidad de población mediana, y la existencia de algunos centros de formación sacerdotal en congregaciones y otras instituciones que cubrían estas necesidades.

En este estudio se analiza solamente las visitas *ad limina* de los obispos de Pamplona hasta 1725, año en que se produce el cambio más significativo en la manera de confeccionar la relación del estado de la diócesis (*relatio*), como hemos dicho en el apartado anterior⁸. Dicho cambio fue introducido por Benedicto XIII (1724-1730) en la celebración del sínodo romano (1725). En ese momento, a la vez que se reconocieron los muchos beneficios obtenidos con el cumplimiento de las visitas, se dio un paso más al facilitar a los obispos un esquema para la elaboración de la relación.

Con este nuevo esquema, confeccionado por Próspero Lambertini, secretario de la Sagrada Congregación del Concilio y futuro Benedicto XIV, quedaron estructurados y formalizados para el futuro en nueve apartados los temas y cuestiones que debían exponer los prelados en su informe (*relatio*). A su vez, con este esquema, los informes dejaban de depender de la personalidad y de la voluntad de cada prelado, evitándose así las relaciones breves e incompletas, que a veces no pasaban de ser un mero cumplimiento formal. Pero no se pudo evitar que en lo sucesivo algunos puntos fuesen copiados de las relaciones anteriores, sin aportar contenidos novedosos. Hay que advertir que, aunque los obispos tuviesen que ceñirse al esquema, en ocasiones la Congregación autorizaba a que se apartase algo de él, con una redacción más libre⁹.

Sin duda que la causa principal que motivó el cambio de 1725 fue evitar el anquilosamiento, la repetición y poca precisión de los informes de cuatrienios anteriores. Y, a su vez, lograr un mayor compromiso e implicación a la hora de confeccionar el informe sobre el estado material y espiritual de las diócesis. Con este nuevo esquema, a la vez que se ayudaba a los obispos a realizar mejor la

⁸ Anteriormente a 1725, se había introducido alguna novedad en la normativa y administración de las visitas. Por ejemplo, con la creación de la Congregación de Propaganda Fide, y, mediante la constitución *Inscrutabili* (22 de junio 1622), se introdujo alguna novedad relacionada con el examen y control de las relaciones (*relationes*) de los obispos de las diócesis consideradas de misión. Ya en el siglo XVIII, el papa Clemente XI comunicó en 1721 al patriarca de los caldeos que los obispos residentes en regiones de infieles podían realizar la visita por medio de procurador, enviando el informe a la congregación de Propaganda Fide y evitando el viaje a Roma. Se permitía lo que la costumbre había implantado durante periodos anteriores con carácter general.

⁹ Este esquema de 1725 permanecerá inalterable hasta el 31 de diciembre de 1909, cuando se decretó con el *Ordo servandus in relatione de statu ecclesiarum* un nuevo cuestionario para elaborar la relación de la diócesis. Este cuestionario, dividido en 16 capítulos, presentaba un total de 150 preguntas o puntos a los que el obispo debía responder y completar con mayor o menor amplitud según el contenido de estas preguntas. Esta modificación ampliaba de manera considerable la extensión del modelo de relación que se había implantado en 1725.

relatio, se les obligaba a ello. No obstante el estudio de las visitas realizadas en estos siglos anteriores, así como el contenido concreto de sus respectivas relaciones, es imprescindible para conocer la evolución y significado de las visitas en general y de la vida de cada diócesis en particular.

El último cuatrienio antes de aplicarse la reforma del papa Benedicto XIII fue el 35 (1721-1725). En la diócesis de Pamplona no se aplicará este esquema hasta la visita del cuatrienio 38 (1733-1737); se puede observar su aplicación en la relación datada en 1734. Hay que subrayar como coincidencia que esta última es la relación más destacada de las visitas *ad limina* conocidas de la diócesis de Pamplona, por su extensión, riqueza de contenidos, y porque adjuntaba un catálogo con la descripción de las 927 parroquias de los 17 arciprestazgos que configuraban la diócesis¹⁰.

En el presente estudio exponemos la evolución, estructura y contenidos de las visitas en la diócesis de Pamplona desde su institucionalización hasta 1725. Queda para futuras publicaciones hacer la exposición sobre el resto de visitas hasta 1909. Siguiendo la documentación que se generó en cada una de las visitas, vamos a reconstruir el *iter* procedimental de las realizadas en este periodo (1585-1725). Hasta el momento, la mayoría de los estudios han focalizado la atención en un solo documento: la relación sobre el estado de la diócesis¹¹. Es cierto, que dicho documento sobresale por la riqueza de su contenido, pero no es suficiente para constatar la realización de una visita, ni mucho menos, para obtener información de cómo se llevó a cabo su preparación y cumplimiento, así como para conocer su relación sistemática con el resto de visitas y con el proceso evolutivo de la institución en la diócesis¹².

Además de estudiar el contenido de las relaciones, para conseguir una visión completa de cada visita, es necesario conocer y analizar el resto de la documentación que se generó¹³. La relación sobre el estado de la diócesis se

¹⁰ Se puede consultar el exhaustivo trabajo que publicamos, con análisis de la relación, el catálogo y el resto de la documentación que se generó para esta visita del año 1734: RICO ARRASTIA, M^a Iranzu, *La Diócesis de Pamplona en 1734, a través de la visita «ad limina» del obispo Melchor Ángel Gutiérrez Vallejo*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2010.

¹¹ Cuando analicemos (*infra*) el *iter* procedimental de cada una de las visitas, aportaremos las referencias de los estudios que se han realizado hasta el momento de ellas, que se centran solo sobre algunas relaciones y algunos datos sueltos.

¹² Véase unas pautas para saber si una visita *ad limina* se computa como realizada o no en el apartado V de nuestro artículo RICO ARRASTIA, M^a Iranzu, *Iter* procedimental de la visita *ad limina*: El ejemplo de la Diócesis de Pamplona, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 527-529.

¹³ La documentación que se generó en las visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona desde 1585 hasta 1909 está en prensa. Dicho trabajo es una parte de nuestra investigación doctoral, defendida en la Universidad Pública de Navarra en septiembre del 2012.

solía depositar en la Sagrada Congregación del Concilio junto con otro tipo de documentación: cartas del obispo al Papa o a la Sagrada Congregación, informes médicos, súplicas, certificados de visita (*attestatio*), respuestas a la relación de la diócesis (*litterae visitationis*), etc. Esta documentación servía para cumplir las visitas, y se solía confeccionar en las curias episcopales o en Roma¹⁴. La Sagrada Congregación del Concilio se encargó de examinar y de custodiar dicha documentación, realizando incluso una serie de anotaciones en los dorsos y laterales de bastantes documentos. Estas anotaciones solían ser muy escuetas, como fechas o datos sobre el procedimiento administrativo, proporcionando interesante información sobre el *iter* de cada visita. Incluso, en ocasiones, han servido para reconstruir lagunas de algunos trámites de las visitas, cuyos documentos no han llegado hasta nosotros. Hay que indicar que, con frecuencia, todas estas anotaciones han permitido, además, precisar datos y aspectos con los que hemos podido resolver dudas y corregir errores, facilitándonos la reconstrucción completa del *iter* de las visitas de cada obispo.

En realidad, salvo la relación, el conjunto sistemático de los demás documentos y de las anotaciones hechas sobre éstos no han sido muy tenidos en cuenta en los estudios que se han realizado sobre las visitas *ad limina* de los obispos iruñeses. Por ello, en este trabajo presentamos un análisis más completo del *iter* procedimental de todas las visitas que realizaron los obispos de Pamplona (en este artículo desde 1585 hasta 1725), teniendo en cuenta todos los documentos que se generaron para dichas visitas.

Además de la documentación, estudiamos la vida de cada obispo en relación con sus visitas. Hemos tenido en cuenta el contexto expuesto en estudios previos elaborados por los historiadores de la Iglesia, muy singularmente del biógrafo de los obispos pamploneses, José Goñi Gaztambide¹⁵. La importancia y amplitud que otorgamos a cada obispo viene condicionada por el grado de cumplimiento de las visitas *ad limina*, cuya responsabilidad recaía sobre estos preladados. Las visitas no pueden disociarse de la voluntad de los propios obispos por llevarlas a cabo, de sus inquietudes en su labor pastoral, material y espiritual, que se plasman, asimismo, en las visitas pastorales, que servían y sirven de base para la realización de gran parte de las visitas *ad limina*¹⁶.

¹⁴ Para más información sobre la documentación que se generaba para el cumplimiento de cada visita *ad limina* (*iter* y tipología documental), poniendo ejemplos concretos de la diócesis de Pamplona, ver RICO ARRASTIA, M^a Iranzu, *Iter procedimental*, *op. cit.*, pp. 495-530.

¹⁵ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, *op. cit.*

¹⁶ Las visitas pastorales del obispo a los feligreses, al igual que las *ad limina* a la Cabeza de la Iglesia están también avaladas por una antiquísima tradición, cuya práctica comienza a canonizarse y normativizarse con los concilios de los siglos VI al XI. Parte de su normativa pasó a ser recopilada en

La cantidad de documentación originada para las visitas de la diócesis de Pamplona en toda su historia fluctúa mucho de unos obispos a otros. La amplia documentación que generaron algunos obispos es la que permite, no solo estudiar mejor las visitas (su estructura, *iter* y evolución), sino estudiar la vida y actuación de los obispos en relación con el cumplimiento de sus visitas.

Esta amplia documentación generada por algunos obispos permite exponer las visitas con el siguiente esquema metodológico:

En primer lugar trazamos un pequeño avance-resumen del grado de cumplimiento de las visitas *ad limina* por parte de cada obispo (número de visitas que debía realizar en los cuatrienios de su mandato, número que realmente cumplió o que no realizó); indicamos también algún dato destacable sobre las visitas realizadas.

En segundo lugar presentamos un pequeño resumen sobre el mandato del obispo en la diócesis, sus tareas más destacables, sobre todo las que tuvieron una vinculación directa o indirecta con la visita *ad limina*.

En tercer lugar presentamos un cuadro resumen con toda la documentación que se generó en cada una de sus visitas *ad limina*. Ordenamos los documentos por cuatrienios, siguiendo un orden cronológico, según el origen y fecha de expedición. Al final de este cuadro realizamos un pequeño comentario sobre contenidos y aspectos destacables de la documentación, y reseñamos contenidos y detalles sobre su valor para reconstruir el *iter* de esas visitas y para otros estudios de tipo histórico y jurídico¹⁷.

el Decreto de Graciano, siendo refrendada por concilios y sínodos. Decaen por diversos motivos a lo largo de la Edad Media, para institucionalizarse, al igual que las visitas *ad limina*, a partir del Concilio de Trento (Sesión 24, *De reformatione*) y disposiciones papales de finales del siglo XVI. El Código de Derecho Canónico de 1917 recogió sus indicaciones normativas (cc. 343-345). En la actualidad su fundamento más inmediato se encuentra en el Concilio Vaticano II (*Lumen Gentium*, 23), donde se vuelve a recordar al obispo que debe ejercer su ministerio «pastoral» sobre la porción del pueblo de Dios que se le ha encomendado, también mediante estas visitas. El actual Código de Derecho Canónico, en vigor desde 1983, recoge la obligación de la visita episcopal o canónica («pastoral») cada cinco años (c. 396, 1), y conecta su obligación con la de las visitas *ad limina* al hablar de los obispos. En realidad ambas instituciones han estado en conexión iushistórica y pastoral, por lo que es interesante relacionar su estudio, como lo hemos hecho para la visita de 1734 en nuestro libro antes citado.

¹⁷ En este apartado no hemos abordado numerosos aspectos del contenido documental que podrían acometerse en futuros estudios. Nos hemos centrado, en esta ocasión, sobre todo en aspectos formales de tipología y función institucional. La obligación de la visita generó en sí diversos actos de preparación en la diócesis (tanto a nivel local de parroquias, cofradías, conventos, etc., como en la curia episcopal) y de realización, ejecución y certificación en Roma. De la documentación de cada visita extraemos sobre todo los datos institucionales y los que facilitan la reconstrucción de sus actos y desarrollo, tanto en la diócesis como en Roma; pero también apuntamos sucintamente los contenidos e informaciones más relevantes, contenidas en las relaciones y en las respuestas a éstas, que serán objeto de futuras investigaciones.

En cuarto lugar dedicamos un análisis crítico a los estudios que se han realizado sobre las visitas de algunos obispos, pertenecientes a José Ignacio Te llechea Idígoras, José Goñi Gaztambide, y José Manuel Cuenca Toribio junto con Soledad Miranda García. También indicamos cuáles de los documentos de las visitas han sido publicados. Estos estudios, con el análisis historiográfico pueden servir para ampliar perspectivas comparadas y descubrir lagunas o futuros campos de investigación¹⁸.

Y, en último lugar, exponemos el desarrollo o realización de los actos de cada visita, desde su fase preparativa o preparatoria, pasando por su fase ejecutiva y realizativa, y acabando en su fase certificativa.

Este esquema lo seguimos parcialmente cuando existe poca documentación por tratarse de obispos que apenas tuvieron relevancia, debido a la escasa duración de su mandato, o cuando no llegaron a realizar visitas. Pero, incluso en este último caso, también dedicamos un pequeño estudio a cada uno de ellos, porque posiblemente tuvieron la intención o la preocupación de llevar a cabo su cometido, como lo demuestra que en varios casos hubieran generado alguna documentación. En estos casos seguimos parcialmente el esquema anterior y lo reducimos prácticamente a dos bloques. En el primero avanzamos cuántas visitas debería haber realizado y si de alguna de ellas se conserva algún documento que acredite los intentos del obispo por cumplir con su obligación. En el segundo, indicamos algunos datos del gobierno de ese obispo, incidiendo en las posibles causas que impidieron realizar sus visitas *ad limina*.

III. DESARROLLO DE LAS 35 VISITAS DE ESTE PERIODO.

Cuadrienios 1 al 35: Visitas, realizadas o no, hasta 1725

1. Bernardo de Rojas y Sandoval (1588-1596)

1.1. Grado de cumplimiento

Bernardo de Rojas y Sandoval ocupó el obispado de Pamplona durante ocho años. Fue el primer obispo de la diócesis que cumplió con lo decretado en la bula *Romanus Pontifex*.

Este obispo se tomó en serio la obligación que debía realizar cada cuatro años como todos los obispos de España. Por estas razones, Bernardo de Rojas y Sandoval cumplió con las dos visitas de los dos primeros cuadrienios que le

¹⁸ Este apartado lo desarrollamos con cierta amplitud solo en el caso de algunos obispos, ya que de bastantes de ellos no se han publicado estudios, en cuyo caso lo desarrollamos brevemente.

correspondían durante su gobierno de la diócesis de Pamplona. El tiempo del primer cuatrienio vencía el 20 de diciembre de 1589, y el del segundo en la misma fecha del año 1593.

Cumplió con la primera visita fuera de plazo, debido a que su procurador (al igual que otros muchos de la Monarquía española) no pudo embarcar y viajar hasta Roma a tiempo, por no poseer la autorización real. Ante esta situación adversa, la curia romana tuvo que conceder otro plazo de cuatro a seis meses para que se pudiera llevar a cabo la primera visita; y ésta pudo cumplimentarse en dicho plazo.

Los preparativos de la segunda visita estaban programados para que se realizase dentro del plazo. Pero, al igual que sucedió con la primera visita, el procurador tuvo problemas para embarcar y llegó a Roma expirado el tiempo, aunque finalmente cumplió con la visita.

1.2. Formación y trayectoria

Bernardo de Rojas y Sandoval, tal y como apunta José Goñi Gaztambide, «ha retenido la atención de los historiadores» por la protección que dispensó a Cervantes, cuando era cardenal y arzobispo de Toledo, y por la amistad que mantuvo con el Greco¹⁹. Su trayectoria episcopal transcurrió en las sedes de Ciudad Rodrigo, Pamplona y Toledo.

Nacido en Aranda de Duero el 20 de abril de 1546, fue el segundo de nueve hermanos. Sus padres, dedicados al cuidado y atención de algunos miembros de la realeza (su padre gentilhombre y mayordomo de Carlos V y de su cámara. Su madre dama de honor y aya de Isabel, mujer de Felipe II, y camarera de las infantas Isabel y Catalina), tuvieron que dejar en manos de familiares la crianza del futuro obispo de Pamplona. A temprana edad (nueve años) recibió tonsura con cierto beneficio eclesiástico, sin que este cargo le supusiera mucho compromiso²⁰.

Comenzó su formación intelectual en la Universidad de Alcalá, acompañado en todo momento, desde sus comienzos de su carrera formativa hasta sus últimos días, por su criado Luis de Oviedo. En su período de estudio (1560-1565) convivió con personajes ilustres, como el príncipe Carlos, Juan de Austria, Alejandro Farnesio, etc.

¹⁹ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Ibidem*, vol. IV, Siglo XVI, p. 555.

²⁰ *Ibidem*, pp. 555-649; y FERNÁNDEZ COLLADO, Ángel, *Los informes de visita «ad limina» de los arzobispos de Toledo*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, pp. 37 y 38.

Su formación fue fructífera, y logró en poco tiempo varios títulos. El 18 de junio de 1566 alcanzó el de bachiller, meses más tarde (25 de octubre) el de licenciado; y doce días más tarde, el de doctor en Artes por la Universidad de Alcalá de Henares. En este centro cursó después Teología. Su salud débil y visión defectuosa no impidieron que desarrollase toda esa carrera académica: todo un ejemplo de superación personal²¹.

En los comienzos de su carrera eclesiástica fue clave la mediación de su tío Cristóbal, arzobispo de Sevilla (1571-1580). Comenzó a tomar posesión de una serie de cargos eclesiásticos: canonicato en la catedral hispalense (4 junio 1547), subdiácono en la iglesia de El Escorial con licencia de vicario general de Sevilla (5 junio 1547), arcediano de Écija en la misma iglesia hispalense, y «a pesar de ser muy mozo, su tío lo nombró gobernador del arzobispado»²². Sobre esta etapa de su vida, se destaca que daba de limosna más de la mitad de sus rentas y que zanjó diferencias entre sus colegas de cabildo.

El 27 de enero de 1585 aceptó el puesto de obispo de Ciudad Rodrigo. Su tramitación de preconización duró cerca de un año, y el 20 de abril de 1587 fue consagrado en Sevilla. Su mandato en la sede de Ciudad Rodrigo estuvo marcado por su talento de gobierno, así como por las varias reformas que llevó a cabo. Sus cronistas alaban la calidad humana e intelectual de Bernardo de Rojas, que cumplió ejemplarmente sus obligaciones en esta diócesis, despertando en los fieles mucho aprecio.

En cambio, no fue tan afortunado en el gobierno de la diócesis de Pamplona. Su gobierno estuvo marcado por la dureza y por evidentes muestras de desconfianza hacia el cabildo. Esta situación provocó que éste acogiese al obispo con mayores recelos. Entraba en la diócesis el 10 de agosto de 1588. Se instaló en el palacio real durante un tiempo, pues el virrey era pariente suyo. Más tarde se aposentó en casas alquiladas, como sus antecesores. No tardó tiempo en reclamar el palacio de los virreyes como residencia propia de la dignidad episcopal. El 26 de mayo de 1590 informó al Consejo Real de la situación del palacio, solicitando su devolución al obispo. Contó con varios testigos que declararon en su favor, pero el fiscal replicó que, si a los obispos les faltaba casa, era porque no se habían preocupado por construirla. En vistas de la situación, el Consejo Real de Navarra propuso que se diese un solar para el levantamiento de una nueva sede episcopal; pero ni el palacio fue devuelto, ni el obispo recibió compensación alguna. Al contrario, la situación empeoró cuando el virrey Martín de Córdoba, con motivo de la visita de Felipe II a la ciudad (1592), amplió la

²¹ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Ibidem*, vol. IV, p. 557.

²² *Ibidem*, p. 558.

puerta del palacio, quitando el símbolo de la propiedad de la mitra y poniendo en su lugar el escudo real.

El mandato de Bernardo de Rojas estuvo marcado por la conclusión del sínodo diocesano. José Goñi Gaztambide apunta que fue «el problema más urgente e importante con que se encontró en Pamplona». Había sido convocado tres veces y otras tantas suspendido (1566, 1577 y 1586). Bernardo de Rojas acometió con decisión esta obligación, teniendo preparadas las Constituciones Sinodales para principios de 1590. Sólo faltaba reunir el clero y aprobarlas. Las sesiones sinodales se inauguraron el 19 de agosto de 1590, con una duración de 17 días²³.

Las constituciones sinodales de ese año fueron, por su extensión y contenido, las más importantes que hasta entonces se habían promulgado en la diócesis de Pamplona, y pasaron a convertirse en ley fundamental de la diócesis y base de la reforma posterior. El mérito de estas constituciones se ha ligado a la figura del obispo, a pesar de que la paternidad de éstas debía recaer también en Pedro de la Fuente, pues muchas de sus constituciones fueron suyas, otras fueron retocadas, algunas eliminadas (unas 50), y añadidas otras tantas²⁴.

Además de la aprobación y publicación de las constituciones sinodales, durante su episcopado también se llevó a cabo la reforma de los monasterios de Roncesvalles y del Santo Crucifijo de Puente la Reina. En ambos monasterios la reforma tuvo un carácter excesivamente rigorista, queriendo paliar la decadencia económica, moral y de las costumbres de los regulares de San Agustín y de San Juan de Jerusalén. Por otra parte, el obispo fundó el convento de Santo Domingo de Azpeitia, dando la licencia el 24 de octubre de 1590 en Pintano Alto (Valdonsella)²⁵.

Uno de los problemas más graves a lo largo de su estancia en la sede pamplonesa, como hemos indicado, fue su tensa relación con el cabildo. Desde su entrada a la diócesis sufrió sus recelos y desconfianzas. Esta oposición se acrecentó con el indulto sixtino, cuestión que aumentó su enfrentamiento con el cabildo y con los poderes seculares del reino. Cuando Bernardo de Rojas llegó a Pamplona, trajo consigo unos colaboradores foráneos o extraños al reino, a quienes quiso remunerar con pensiones y dignidades de la catedral, chocando con los intereses del cabildo. Desde 1566, el cabildo de la iglesia catedral de Pamplona luchaba para que las dignidades catedralicias quedasen reservadas a los canó-

²³ *Ibidem*, p. 562.

²⁴ *Ibidem*, p. 563.

²⁵ *Ibidem*, p. 569. Como hecho destacado que sucedió en tiempo del gobierno de este obispo fue el cambio de la fiesta de San Fermín de octubre a julio.

nigos profesos. Con este fin plantearon al Papa que el rey tuviese el patronato con el derecho de designar las cuatro dignidades electivas, dejando al cabildo la votación para elegir candidatos. Sixto V negó varias veces esta proposición, ya que Felipe II tenía demasiados patronatos, pero dejó el derecho del cabildo. Con este indulto de Sixto V, Bernardo de Rojas ya no podía conferir estos beneficios de valor (las dignidades capitulares) a sus criados, clérigos graduados y virtuosos no naturales del reino de Navarra. Como él mismo se quejaba: «Si se le quitaba esto, no tenía nada que darle y quedaba indefenso y el prelado más pobre de España». El obispo se opuso al indulto. El licenciado Hernando de Agorreta, arcediano de Usún, le replicó al obispo en un memorial «que no había sido nombrado obispo para sus criados, sino para sus feligreses».

El indulto sixtino provocó ciertas tensiones entre el obispo y las dignidades de la catedral de Pamplona, que se vieron reflejadas en la vacante del priorato de Velate y en el arcedianato de Valdeaiabar. En el primer caso, al quedarse vacante la dignidad de Velate, y mientras se ultimaban los trámites del indulto de Sixto V, el obispo destinó a su provisor y vicario general, Dionisio de Melgar, a esta vacante. Pero, gracias a la previsión del licenciado Martín Arraya, agente del cabildo en Roma, fue nombrado por el Papa coadjutor del Dr. Elcano (había muerto dejando la vacante) con derecho a sucesión en el priorato de Velate. Por esta razón, el obispo no ganó esta batalla, mandando Sixto V que Martín Arraya tomase posesión del priorato de Velate y Dionisio de Melgar fuese castigado. Surgió también otra cuestión similar relacionada con el arcedianato de Valdeaiabar. El obispo aprovechó la coyuntura de la muerte del canónigo recién nombrado para conferir a un familiar suyo este puesto. La Rota dio por nula, inicua e injusta la provisión realizada por el obispo. Además, también se sentenció en la Rota que las nueve dignidades eran de su origen y naturaleza regulares y no seculares, «y que teniendo el obispo facultad para proveer en sus meses dichas dignidades en canónigos profesos de la referida iglesia, tenía todo el derecho que le competía».

Tal era el empeño de Bernardo de Rojas y Sandoval por conseguir esos beneficios de las dignidades del capítulo catedralicio que puso pegas para conferir las profesiones a nueve canónigos. El cabildo opinaba que con la dilación de la recepción de las profesiones el obispo buscaba poder conferir las dignidades a personas de su agrado, «enteramente sumisas a su voluntad, con el pretexto de la falta de canónigos profesos». El 20 de junio de 1593 la Congregación se declaró a favor del cabildo. La suerte del cabildo cambió de rumbo el 20 de julio de 1594. En esa fecha Clemente VIII, a petición del Felipe II y del obispo Bernardo de Rojas, revocó el indulto de Sixto V. Este hecho amenazaba directamente a las nueve dignidades.

El 28 de septiembre de 1594 llegó la noticia de la derogación del indulto sixtino. La noticia afectó al cabildo, a los diputados del reino y a la ciudad de

Pamplona. Todos se solidarizaron con la causa del cabildo, enviando súplicas al Papa y representantes a la Corte española para que mediara y volviese a restablecer la integridad del cabildo. La propia Diputación expuso al Papa que el cabildo de Pamplona siempre había sido un ejemplo de miembros con calidad, formados, los cuales han sido amparados por los papas. Sixto V reafirmaba, con el indulto de las nueve dignidades, los estatutos antiguos donde se promovían capitulares de la misma iglesia.

La situación no mejoró, e incluso el cabildo se vio amenazado con la secularización. Pero tampoco el obispo logró alcanzar sus intentos de premiar a sus criados con dignidades. Recordemos que el indulto de Sixto V no excluía el nombramiento de castellanos y extranjeros, pero sí exigía que fuesen profesos, ya que la iglesia de Pamplona era de canónigos regulares reservándose los beneficios para éstos. Pero el cabildo nunca consiguió que Clemente VIII revocase y reestableciera el indulto de Sixto V.

1.3. Fuentes documentales sobre las visitas «ad limina» de los cuadrienios 1 y 2

Visita Cuadrenio (nº)	Años	Curia episcopal	Basílicas de Roma	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
1	1585-1589	- Informe médico (1590, enero, 21). Doc. 1 ²⁶ . - Resumen del informe médico [1590, enero, 21 ²⁷]. Doc. 2. - Nombramiento de procurador (1590, enero, 21). Doc. 3. - Nombramiento de procuradores (1590, enero, 21). Doc. 4. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) [1590, enero ²⁸]. Doc. 5.		

²⁶ La numeración de la documentación se corresponde con la establecida en el *corpus* documental que se va a publicar con el título: *Las visitas «ad limina» de la diócesis de Pamplona (1585-1909): Documentos* (en prensa).

²⁷ El resumen del informe médico no está datado. Suponemos que fue elaborada en la misma fecha que el informe médico, pues se halla a continuación de éste.

²⁸ La relación no está datada y no conocemos la fecha de su presentación en la Congregación del Concilio. Suponemos que fue elaborada en la misma fecha que el resto de los documentos de la fase preparativa de esta visita. En cuanto a la fecha de su presentación en Roma, pudo ser en torno al mes de junio, aunque se debió elaborar en enero.

Visita Cuadrienio (n ^º)	Años	Curia episcopal	Basílicas de Roma	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
1	1585-1589			- Respuesta de la Sagrada Congregación del Concilio (S.C.C.) a la relación (<i>Littera visitationis</i>) (1590, julio, 28) ²⁹ . Doc. 6.
2	1589-1593	- Carta del obispo al cardenal de la Congregación del Concilio (1593, octubre, 22). Doc. 7.		
		- Nombramiento de procurador (1593, octubre, 22). Doc. 8.		
		- Certificado de Francisco Salgado, constatando el haber recibido la carta del cardenal (1593, octubre, 23). Doc. 9.		
		- Certificado de la partida del procurador hacia Roma (1593, octubre, 24). Doc. 10.		
		- Certificado de las dificultades del procurador para embarcar (1594, enero, 5). Doc. 11.		
		- Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) [1594]. Doc. 12 ³⁰ .		
				- Súplica (1594, abril). Doc. 13.
				- Respuesta de la S.C.C. a la relación (<i>Littera visitationis</i>) (1594, mayo, 16). Doc. 14.

Existen 14 documentos para el estudio de las dos primeras visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona: seis para la primera y ocho para la segunda³¹. Casi todos los que se han conservado corresponden a la fase preparativa de las

²⁹ El documento original de la respuesta de la Sagrada Congregación del Concilio a la relación de esta visita de 1590 –como al de la visita de 1594–, no se conservan en el Archivo de la Catedral de Pamplona. A pesar de que no están estos originales, sí que se copiaron las contestaciones en Roma en los *Libri visitationum Sacrorum Liminum*.

³⁰ En la relación no consta la fecha de su elaboración en la curia de Pamplona, aunque sí conocemos la fecha de su presentación en Roma por el procurador Alfonso de Asiago el 14 de abril de 1594 (*Exhibetur die XIII aprilis 1594*).

³¹ Todos los documentos que se elaboraron en la curia episcopal para el cumplimiento de la primera visita son posteriores a la fecha límite del primer cuadrienio (20 diciembre 1589). Incluyo estos

dos visitas en la diócesis, siendo muy pocos los de la fase ejecutiva y acreditativa de éstas. A pesar de que la mayoría de esta documentación se generó en la curia episcopal, actualmente, salvo alguno conservado en el Archivo de la Catedral de Pamplona (ACP), la mayor parte se hallan custodiados en el Archivo Secreto Vaticano (ASV), debido a que el destino de los principales documentos (esenciales para el cumplimiento de las visitas) era su depósito en la secretaría de la Sagrada Congregación del Concilio. De la documentación generada en Roma para estas dos visitas hemos de señalar que no se conservan las fes de visitas de las basílicas de San Pedro y San Pablo (*fides visitationis*); contamos solamente con las respuestas de la Sagrada Congregación del Concilio a la relación (*littera visitationis*) de ambas visitas y una súplica correspondiente a la segunda. Estos documentos generados en Roma, aunque sean pocos, son suficientes para constatar que las dos visitas fueron realizadas satisfactoriamente, ya que las *litterae visitationis* eran las respuestas que daba la curia pontificia a las relaciones depositadas por los procuradores, tras ser aceptadas.

De la primera visita *ad limina* hemos de señalar que se han conservado dos nombramientos de procurador, datados en la misma fecha, en los que constan diferentes nombres de procuradores. Se observa que la estructura y contenido del primer nombramiento de poder se va a repetir de modo similar en los poderes de visitas posteriores.

También contamos con un informe médico y un informe resumen de éstos: dos documentos que responden a una tipología documental poco habitual (informes médicos) en otras visitas de los obispos de la diócesis. Como ya hemos señalado, la versión castellana de estos informes fueron publicados por Tellechea Idígoras³². Lo más destacado del primer informe son los testimonios de personas de renombre, como el virrey de Navarra, Pedro de Navarra, y otros (en total ocho testigos) que contestan a once preguntas. Con ello se trataba de certificar la imposibilidad del obispo por motivos de salud para viajar a Roma y realizar la visita. Tellechea aclara diversos aspectos de los contenidos de estas deposiciones testificales, relacionados con asuntos como la Inquisición, fronteras del reino y labores apostólicas.

documentos en este primer cuadrienio, a pesar de ser posteriores, porque forman parte de él o hacen referencia a él. Además, hay que tener en cuenta que se le concedió a Bernardo de Rojas y Sandoval una prórroga de seis meses para que efectuase su primera visita. Dicha concesión justifica y explica que, a pesar de realizarse los trámites *ad limina* fuera de su cuadrienio correspondiente, hacen alusión a éste y forman parte de él. Ocurre lo mismo con algunos de los documentos del segundo cuadrienio, que son posteriores a la fecha límite establecida por Roma (20 diciembre de 1593).

³² En el ASV también se conservan las versiones latinas de estos informes. Los hemos incluido en el *corpus* documental de la obra citada supra: Las visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona (1585-1909): Documentos.

Por lo que se refiere a la primera *relatio* de la diócesis, está escrita en italiano, sin fecha ni firma del obispo, seguramente por ser una traducción del original, el cual no se ha conservado. Seguramente estaría escrito en castellano, cuando lo frecuente era estar en latín; por eso se tradujo. Esta *relatio* original tendría probablemente la misma fecha que el resto de los documentos preparativos de esta visita elaborados en Pamplona. La traducción al italiano se realizaría después de que el procurador depositara la relación en la secretaría de la Congregación³³. Esta pudo ser la razón de que al final de la traducción de la *relatio* conste el nombre del procurador. De extensión breve, en ella se informa de que el obispado de Pamplona contiene casi todo el reino de Navarra, toda la provincia de Guipúzcoa y una parte de Aragón (arciprestazgo de Valdonsella). Indica que la diócesis confina con una parte del reino de Francia, principado de Bearne y con el mar océano hacia Fuenterrabía y San Sebastián. Según este informe, la diócesis es una de las más espaciaosas de España, y aunque es en parte montañosa y pobre, debido a la generosidad y limosnas de la gente puede sostener un gran número de clérigos (unos 10.000).

El obispo visita personalmente la diócesis, ejerciendo justicia y aplicando misericordia, procurando el bien de las iglesias y del sustento espiritual y temporal de los pobres. Cuando no puede ejercer estas funciones personalmente se sirve de ministros cualificados. La iglesia mayor (catedral) está regentada por canónigos regulares de la orden de San Agustín, gobernados por un prior, y los canónigos son elegidos por el prelado y el capítulo. Posee 13 dignidades. Los canónigos son personas de gran virtud y celosos del culto divino. El obispo no tiene jurisdicción ni facultad para visitar la catedral y cabildo, ni para conocer causas criminales de ellos. Los canónigos pretenden estar exentos de la jurisdicción episcopal, lo que ocasiona litigios. No obstante, al no tener autoridad jurisdiccional sobre ellos, ejerce su función pastoral con moniciones a dicho capítulo, cuyos miembros son «de mucha virtud y ejemplo». En la ciudad hay algunos monasterios «de gran religión y virtud» y un colegio de la Compañía de Jesús, donde se enseña la lengua latina y casos de moral, por lo que son muy útiles sus religiosos en la ciudad y en el reino. Debido al numeroso clero y pocos beneficios «y por haber diversos estudios en dicho episcopado» cree que no es necesario crear seminario.

En esta ciudad y fuera de los muros tiene bajo su jurisdicción dos monasterios, el de San Pedro de la orden de San Agustín y el de Santa Engracia de la orden de Santa Clara. Fuera de esta ciudad existen otros cuatro monasterios,

³³ La documentación que se presentaba en la Sagrada Congregación del Concilio debía estar escrita en latín. En caso de que fuese en otra lengua, se procedía a realizar la traducción del documento al italiano.

en la provincia de Guipúzcoa, que han sido visitados por el obispo. Sobre la clausura recomendada por el concilio de Trento, expone diversas dificultades y el interés del obispo por restablecer dicha clausura. También expone las dificultades que ha encontrado en otros monasterios, como el de San Benito de Estella, debido a la extrema necesidad y pobreza para hacer cumplir su clausura y reglas, por lo que el obispo se ve obligado en conciencia a exponérselo a la Sede Apostólica. Concluye diciendo que hace la visita por medio de su procurador al no poder asistir en persona sin correr peligro suyo y de su obispado.

Téngase en cuenta que, como dicen algunos autores, las primeras relaciones son más interesantes por ser originales y no contar con modelos anteriores a seguir. Como podemos comprobar, una preocupación importante del obispo, reflejada en la *relatio*, está relacionada con la reforma de los monasterios.

En cuanto la segunda visita, contiene bastante información sobre el viaje del procurador hasta Roma y sobre los impedimentos que le surgieron, narrados en varios documentos. Por otro lado, dos documentos de esta segunda visita (la carta del 22 de octubre de 1593 y el primer certificado del 23 de ese mismo mes y año) aluden a una carta que mandó la Sagrada Congregación del Concilio al obispo. Esta carta no se conserva, pero sabemos que en ella se concedía prórroga para la visita (*littera prorogationis*)³⁴.

Sobre la segunda relación de la diócesis (*relatio*), hemos de recordar que ha sido publicada y analizada por Tellechea Idígoras, y es un poco más extensa que la anterior de 1590. La relación está sin datar, pero se conoce el día de su presentación en Roma. En ella el obispo aporta algún dato más sobre ciertas cuestiones recogidas en la anterior relación: consta la diócesis de 9.000 clérigos (1.000 menos que en la anterior *relatio*). Habla también de las parroquias de la capital, del colegio de la Compañía de Jesús, de otros centros de estudio en Estella, San Sebastián y Sangüesa; de los 13 arciprestazgos de la diócesis, de monasterios y abades, de conventos de religiosos y religiosas, de hospitales, de sus problemas jurisdiccionales, de la conveniencia de reducir el número de beneficios. Para todo lo cual, y en cumplimiento de las disposiciones reformadoras de Trento, pide consejo y ayuda «de la paterna auctoritate» del Papa.

³⁴ En cuanto a la datación de esta carta con la concesión de la prórroga, hemos de señalar que tanto en la carta del 22 de octubre como en el primer certificado del 23 de ese mes se anotaron distintas dataciones. En la carta del 22 de octubre el obispo contesta al cardenal de la Congregación diciéndole que ha recibido la carta del 28 de agosto con la concesión de lo solicitado en la súplica: «Illustrísimo señor. Oy he rescivido la de vuestra señoría Illma. de 28 de agosto...». En el certificado de Francisco Salgado con fecha del 23 de octubre, se notifica al obispo haber recibido la carta del 18 de agosto de la Congregación: «...hago fe y verdadero testimonio cómo su señoría rescivió una carta del Illmo. señor cardenal Mathei de diez y ocho de agosto de este presente año de 93».

1.4. Historiografía de las visitas

Las visitas *ad limina* del obispo Bernardo de Rojas y Sandoval han sido estudiadas por algunos autores, basándose en la documentación procedente del ASV (diversos fondos, incluido el de la Nunciatura de España) y del ACP, publicándose también algunos de sus documentos. La información que se puede extraer de estos diversos estudios es muy desigual³⁵.

Casi todos los trabajos analizan las dos visitas *ad limina*, sin tener en cuenta la totalidad de los documentos que se elaboraron y se expidieron para el cumplimiento de ambas, tanto en su fase preparatoria en la diócesis, como realizativa y certificativa en Roma. Solamente en la última publicación, señalada en la nota anterior, se han tenido en cuenta todos los existentes en el ASV, al ser elaborado un catálogo de todos los documentos vaticanos de las visitas *ad limina* de los obispos de la diócesis de Pamplona. En el presente estudio hemos acudido a toda la documentación, tanto del ASV como del ACP. El primer estudio que citamos sobre el cumplimiento del primer cuatrienio es clave, a pesar de consistir, en cuanto a lo relativo a la diócesis de Pamplona, en unas anotaciones breves sobre el cumplimiento de la visita estipulada por la bula *Romanus Pontifex* de Sixto V.

En este trabajo, realizado a partir de los fondos del ASV sobre visitas *ad limina* (teniendo en cuenta también los fondos de la Nunciatura de España), Ramón Robres Lluch y Vicente Castell Maiques dan a conocer partes de algunos documentos y datos de estas visitas del obispo. En un comunicado del Nuncio al Cardenal sobre la disposición de los obispos de España para realizar la visita, a pesar de las dificultades, se dice: «Pamplona: Bernardo de Rojas Sandoval; no ha podido tomar viaje por sus indisposiciones. Envió procurador, que habrá llegado antes de que expire el plazo»³⁶ Según estos autores, en el «Libro I del Registro de las *litterae patentes*», correspondiente al período hasta 1592, quedó recogido este documento relativo a la diócesis de Pamplona, al decir que la visita se dio por realizada por medio de procurador (el 28 de julio de 1590). En

³⁵ Los estudios referidos a las visitas *ad limina* de este obispo son, por orden cronológico: ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, La visita *ad limina* durante el pontificado de Sixto V (1585-1590). Datos para una estadística general. Su cumplimiento en Iberoamérica, *Anthologica Annuaria*, 7 (1959), pp. 147-214; TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, La visita «ad Limina» del obispo de Pamplona, don Bernardo Rojas Sandoval (1594), *Revista Española de Derecho Canónico*, 21 (1966), pp. 591-617; GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Ibidem*, vol. IV, Siglo XVI, pp. 569-573; en esta obra el autor también analiza la figura del obispo y su carrera eclesiástica, tanto en la diócesis de Pamplona como en otras sedes pp. 555-649; y JIMENO ARANGUREN, Roldán y RICO ARRASTIA, M^º Iranzu, Visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona conservadas en el Archivo Secreto Vaticano. Avance de relación documental, *Príncipe de Viana*, 70 (2009), pp. 381-427.

³⁶ ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, *Ibidem*, p. 203.

la tabla donde aportan este dato de cumplimiento se dice: «año 1590. Julio, 28. Pamplona. Andrés Deluquin, rector perpetuo de la parroquia de Demumayn. Como Zamora (folio 77r.)»³⁷. Poco antes en la tabla, y en referencia a los folios anteriores (65v. y 76r.) y a la información de Pamplona (fol. 77r.), se habla de que el procurador de Zamora fue admitido *ex mera benignitate*, ya que no reunía todas las cualidades exigidas a un procurador y había llegado fuera de plazo, y de que al obispo se le absolvía *ad cautelam* de todas las penas en que hubiese incurrido. Así pues, la aportación de Ramón Robres y Vicente Castell, a pesar de no desarrollar ampliamente cómo fue la primera visita de Bernardo de Rojas, sí que proporciona, escuetamente, la información más relevante para constatar el cumplimiento de esta primera visita.

Por su parte, José Ignacio Tellechea Idígoras expone más detenidamente el desarrollo de las dos visitas *ad limina* por medio de los documentos existentes en el ASV, proporcionando, incluso, la edición de algunos de éstos³⁸. Se trata del primer trabajo que profundiza en el desarrollo de estas dos primeras visitas, ciertamente meritorio. Proporciona datos valiosos sobre la puesta en práctica de la bula *Romanus Pontifex* en la diócesis de Pamplona, e, indirectamente, sobre la propia institución *ad limina*. A pesar de que el título de su artículo alude únicamente a la segunda visita de Bernardo de Rojas Sandoval (1594), Tellechea Idígoras analiza y aporta datos también de la primera visita (1590). Su interés se centró sobre todo en la segunda, quizás porque el autor no vio con claridad el cumplimiento de este primer cuatrienio, ya que analizó documentos y actuaciones de la primera visita, pero no mencionó la relación ni la *littera visitationis* que dio por cumplida la visita. Sorprende, pues Ramón Robres Lluch y Vicente Castell Maiques ya habían informado de la existencia de la *littera patentis* (certificado de visita)³⁹. Tellechea manejó el trabajo de sus colegas, incluso citó algún dato suyo⁴⁰, y, por otro lado, consultó los fondos del ASV para el estudio de esta visita, incluso transcribió y publicó parte de sus documentos. Sin embargo,

³⁷ *Ibidem*, p. 209. Estos autores hablan de estos certificados, recogidos en este libro, denominándolos «*litterae patentis*», e indican que se conservan en un fondo al que denominan referenciándolo como *Reg. Litt.* Actualmente los autores (y nosotros en este estudio) denominamos a este tipo de certificado respuesta de la S.C.C. a la relación presentada: *littera visitationis* (cuyas copias se conservan en los *Libri visitationum*), y que contienen respuestas a la *relatio*; en el fondo son también certificados de haber realizado la visita.

³⁸ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *Ibidem*, pp. 591-617. El análisis de las visitas, pp. 591-597; la publicación de textos pp. 597-617. De la primera visita *ad limina* proporciona las transcripciones de dos documentos: el informe médico y el informe resumen médico de este informe. De la segunda visita, la relación.

³⁹ Recordemos que estos autores denominan *littera patentis* a la *littera visitationis*.

⁴⁰ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *Ibidem*, pp. 591 y 597.

el hecho de que la *littera visitationis* (*littera patentis*) estuviera en uno de los *Libri visitationis*, separado del resto de la documentación, pudo ser la causa de no mencionarla ni transcribirla en su estudio.

En otro trabajo posterior, José Ignacio Tellechea afirma que en su día publicó el «primer informe» (1594) que se envió a Roma después de la Constitución de Sixto V, refiriéndose al de la segunda visita. Con esta afirmación el autor parece desconocer la existencia de la primera *relatio* de 1590⁴¹, conservada en el ASV. Además, en el informe médico que Tellechea Idígoras transcribe y estudia sobre la primera visita, se informa del envío de la relación *ad limina* por medio de un procurador: «persona bien instruyda en el estado de las cosas desta diócesis, con poder suyo y relación muy larga y verdadera, por donde conste a Su Santidad las necesidades y cossas que piden remedio en este obispado»⁴². Otro dato que nos inclina a pensar que Tellechea Idígoras desconocía esta relación de 1590 es la afirmación que realiza de la visita y relación de 1594 (correspondiente al segundo cuatrienio): «Tal es en resumen el contenido de este primer informe sobre la diócesis de Pamplona»⁴³. Por todo ello, la exposición que realizó Tellechea Idígoras sobre esta primera visita no es del todo precisa, al dar a entender que se quedó en un mero intento por parte del obispo⁴⁴.

El estudio que realiza Tellechea Idígoras de la segunda visita es más completo, pero falta alguna precisión. Transcribe su *relatio* y da por realizada la visita. En este estudio menciona que el procurador llevaba consigo «una certificación notarial de la imposibilidad del obispo para hacer la visita (f. 376), así como una carta personal de saludo» del obispo de Pamplona al Papa, fechada el 22 de octubre de 1593⁴⁵. Desconocemos la existencia de esta carta. Sin embargo,

⁴¹ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, Dos informes episcopales sobre la diócesis de Pamplona. Las visitas «ad Limina» de los obispos D. Juan Grande (1691) y D. Francisco de Añoa y Busto (1740), *Revista Española de Derecho Canónico*, 26 (1970), p. 99: «En circunstancia anterior publiqué en esta misma Revista el informe sobre la diócesis de Pamplona presentado en Roma en nombre del obispo, don Bernardo de Rojas y Sandoval en 1594. Ofrecía la particularidad de ser el primero que se enviaba después de la Constitución de Sixto V «Dominus Pontifex» (1585) en que urgía el cumplimiento de la visita «ad limina» con los pertinentes informes sobre la diócesis».

⁴² TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, La visita «ad Limina», *op. cit.*, p. 612.

⁴³ *Ibidem*, p. 597.

⁴⁴ Tellechea, al informar del nombramiento de Andrés de Luquin para efectuar la visita, concreta que este procurador «parece que se limitó a justificar en persona la ausencia de su prelado». Con esta afirmación da a entender que el procurador en Roma sólo se limitó a entregar los informes médicos con las imposibilidades del obispo y que no debió realizar los actos concernientes a la obligación *ad limina* (TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, La visita «ad Limina», *op. cit.*, p. 592). Pero creemos que entregó la *relatio*, pues se conserva en el ASV y existe la *littera visitationis* que acredita el cumplimiento de la visita.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 595.

se conserva en el ASV con esta fecha una carta del obispo dirigida al cardenal de la Sagrada Congregación del Concilio, que él no menciona. Por otro lado, afirma que el «16 de mayo concluían las formalidades de la visita». Creemos que el autor se refiere a la expedición de la *littera visitationis* (respuesta a la relación entregada), ya que coincide la fecha. Esta información la pudo sacar del dorso del documento de la relación *ad limina*, donde se halla anotada. O quizás pudo consultar la propia *littera visitationis* en los *Libri litterarum*, aunque esto último parece más improbable pues, como hemos dicho, para la primera visita *ad limina* de 1590 no recurrió a esta fuente documental.

José Goñi Gaztambide informa brevemente en su obra *Historia de los obispos de Pamplona* sobre las visitas *ad limina* de 1590 y 1594, además de exponer datos biográficos del obispo e información sobre su labor episcopal, tanto en la diócesis de Pamplona, como anteriormente en la de Ciudad Rodrigo y posteriormente en la de Toledo⁴⁶. El biógrafo de los obispos pamploneses centra su exposición en los datos documentales extraídos del ACP. En este archivo se conserva un documento relativo a la visita de 1590, en concreto un poder del obispo a varias personas, residentes en Roma, para que presentasen obediencia al Papa y depositaran un «memorial firmado por el propio obispo», con información de la diócesis. Ningún otro autor menciona este documento de poder. El resto de la información que añade Goñi Gaztambide sobre la primera visita la extrae de Robres Lluch y Castel Maiques, señalando la *littera visitationis* que no citó Tellechea Idígoras. Rescata una de las ideas centrales del trabajo de dichos autores: la oposición de Felipe II a que los obispos españoles, en nuestro caso Bernardo de Rojas, viajasen a Roma para tal cometido. También informa del contenido de la *littera visitationis* o *littera patentis*, sin afirmar ni negar la entrega de la relación de 1590. De la segunda visita, se centra sobre todo en el análisis del contenido de la relación, sin mencionar la *littera visitationis*.

Cabe aludir también a la cita de Joaquim Romero sobre la relación de 1594, en relación al papel de la Inquisición. Hablando de las relaciones de los obispados de Portugal y España, y basándose en el artículo de Tellechea, indica:

«C'est à l'Église de s'occuper de l'orthodoxie de la population, aussi bien que du contrôle de sa conduite morale, sans renoncer au domaine qu'elle exerce sur tout ce qui est économique et politique. À ce titre, l'Inquisition a poursuivi de nombreux objectifs. Pendant 285 ans (1536-1821), elle a eu le rôle «d'un agent

⁴⁶ Véase toda la información sobre este obispo en GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Ibidem*, vol. IV, pp. 555-649. Lo relativo a sus visitas *ad limina* en las pp. 569-573.

fortement interventionniste dans toute la société». La situation était semblable en Espagne à en croire le rapport de l'évêque de Pamplune en 1594, insistant sur la misión de l'Inquisition»⁴⁷.

Finalmente, señalamos la investigación de los fondos del ASV que, conjuntamente con Roldán Jimeno, publicamos antes de realizar nuestra investigación doctoral de las visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona (1585-1909)⁴⁸.

1.5. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuatrienio 1

La primera visita del obispo Bernardo de Sandoval fue la primera que cumplía con lo decretado por la constitución apostólica de 1585. Pero no debemos olvidar que, anteriormente a esta visita, los obispos iruñeses habían seguido con cierto compromiso la antigua tradición de la visita. Se conoce que en 1551, bajo el pontificado de Julio III (1550-1551), se concedió dos años de dispensa para la visita *ad limina* del obispo Álvaro de Moscoso, de la diócesis de Pamplona⁴⁹.

En lo que respecta a la primera visita de Bernardo de Rojas, hay que decir que no se llevó a cabo en el tiempo estipulado, al igual que la de otros muchos obispos españoles, y que tampoco fue realizada por el prelado en persona. La constitución apostólica decretaba la obligación de que todos los patriarcas, primados, arzobispos, obispos y cardenales debían acudir personalmente a Roma y dentro de los plazos marcados. En caso de que existiese un legítimo impedimento para no cumplir con esta obligación, estaban obligados a informar al primero de los cardenales diáconos de su situación desfavorable.

⁴⁷ ROMERO MAGALHAES, Joaquim, Les visites *ad limina* apostolorum des évêques de L'Argarve (XVIe-XVIIIe siècle). En BOUTRY, Philippe y VINCENT, Bernard (eds.), *Les chemins de Rome: les visites ad limina à l'époque moderne dans l'Europe méridionale et le monde hispano-américain (XVIe-XIVe siècle)*, Roma: École française de Rome, 2002, p. 95, citando el artículo de Tellechea (La visita «ad Limina», *op. cit.*, pp. 591-597). Hay que advertir que de la Inquisición se habla en el informe médico de 1590 (p. 604) y de la persecución de herejes en otras páginas. Pero son datos de documentos de la visita de 1590 y no de la de 1594, y, además están dentro de las testificaciones y no de la *relatio*. Para los interesados en este tema de la Inquisición indicamos que también se habla de ella en las relaciones de las visitas *ad limina* de los cuatrienios 30, 58 y 61.

⁴⁸ JIMENO ARANGUREN, Roldán y RICO ARRASTIA, M^º Iranzu, Visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona, pp. 381-427. RICO ARRASTIA, M^º Iranzu, Las visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona (1585-1909): Documentos (en prensa). Comparadas las dos publicaciones, se puede observar que en la segunda se producen algunas pequeñas correcciones y se rellenan algunas lagunas con datos y documentos encontrados en la investigación doctoral (Téngase en cuenta estas referencias también para todas las demás visitas expuestas en este estudio).

⁴⁹ ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, La visita *ad limina*, p. 150. Ref.: Nunz Spagna 1 A, f. 274r-v., 290r: B. Bianco a nuncio Poggio (29 de julio y 31 de agosto de 1551).

Bernardo de Rojas era consciente de su obligación, al igual que era conoedor de las limitaciones físicas que le impedían llevarla a cabo. Pero, además, al igual que otros muchos obispos españoles, sus deseos de acudir a Roma se veían supeditados a una serie de razones que traspasaban sus propias y personales limitaciones.

Desde que Sixto V decretó y mandó cumplir con la visita en el orbe católico (lo cual implicaba por parte de Roma un mayor control y seguimiento de todas las diócesis), Felipe II no favoreció su realización a los obispos españoles, por vías directas o indirectas. Para el monarca español, esta eficaz herramienta de la visita *ad limina* amenazaba sus aspiraciones de poder en Europa, tanto en el plano político como religioso. En aquel momento, el equilibrio entre las dos potestades, secular y religiosa, resultaba clave para sus pretensiones. Las dificultades de la aplicación de la visita en España, pusieron de relieve las tensiones en las relaciones Iglesia-Estado.

El cuatrienio de la primera visita *ad limina* finalizaba el 20 de diciembre de 1589. A pesar de todos los intentos del papa Sixto V, mediante sus nuncios, para que Felipe II cediese y permitiese que los obispos españoles pudieran realizar la primera visita, no se consiguió. En el primer cuatrienio solamente acudieron a Roma el obispo de Calahorra y el cardenal de Sevilla. Una vez que expiró el plazo, Sixto V tuvo que renovar el mandato con un *motu proprio* y alargó el plazo⁵⁰. En esta segunda oportunidad el Papa ya no exigía la presencia personal de los obispos, sino que permitía que los prelados realizasen la visita mediante procuradores. Estos delegados debían ir a Roma con la mayor prontitud posible. El 20 de abril de 1590 se comunicaba a todos los prelados esta nueva oportunidad junto con las consabidas censuras en las que incurrían si no se llevaba a cabo. El obispo Bernardo de Rojas, al igual que otros muchos obispos de diócesis españolas, comunicaron su intención de cumplir con la nueva orden pontificia. El 28 de mayo de ese mismo año la nunciatura envió a Roma cuatro comunicados, constandingo en uno de ellos la respuesta del obispo de Pamplona junto a otros 17 prelados: «Bernardo Sandoval; no ha podido tomar viaje por sus indisposiciones. Envió procurador, que habrá llegado antes de que expire el plazo»⁵¹.

Antes de la expiración de esta nueva prórroga, el obispo presentó a la Sagrada Congregación del Concilio sus respectivas excusas (de tipo pastoral y de salud mermada) que le impedían acudir a Roma personalmente. Goñi Gaztambide aclara que la justificación del obispo para no realizar la visita en persona era

⁵⁰ ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, *Ibidem*, p. 201.

⁵¹ *Ibidem*, p. 203.

poco convincente y se convertía en mera excusa. Con fecha del 21 de enero de 1590 se conserva un extenso informe médico con los testimonios de una serie de personas relevantes que corroboran la delicada salud del obispo, como Martín de Córdoba, virrey de Navarra, Pedro de Navarra y de la Cueva, Juan de Galdiano, prior del cabildo catedral, Juan Francisco de Ibero, canónigo, fray Martín de Ecay, prior de los dominicos, el doctor Guevara, Luis de Oviedo, mayordomo del obispo y Francisco Salgado, secretario de Cámara.

Los testigos enumeran sus problemas de salud, como tener el estómago muy flaco, padecer vómitos, etc. Goñi Gaztambide afirma que «todas las razones alegadas no eran más que excusas y pretextos que ocultaban el verdadero motivo: la oposición de Felipe II a que los obispos españoles se trasladasen personalmente a Roma para cumplir con su deber»⁵². Otras causas de impedimento que se recogen en el informe son: el peligro de dejar la sede sin obispo por tanto tiempo, asuntos pastorales, pobreza de la diócesis, etc.

Al final de este informe, Bernardo de Rojas y Sandoval se compromete a enviar persona «bien instruyda en el estado de las cossas desta diócesis, con poder suyo y relación muy larga y verdadera, por donde conste a Su Santidad las necesidades y cossas que piden remedio en este obispado»⁵³. En el ASV se conserva una relación compendio de este informe, redactado en latín, con una traducción realizada por *Ioannes de Palacios Rubios*⁵⁴.

Otros dos documentos –dos poderes– contienen la misma fecha de la expedición del informe médico (21 de enero de 1590), uno conservado en el ASV y el otro en el ACP. El primero es el poder de procuración para efectuar la visita dado a Andrés de Luquin, rector perpetuo de Muniáin. El documento está firmado de puño y letra del obispo. Este procurador fue el que ejecutó la visita *ad limina* en Roma. Su nombre consta en la *littera visitationis*. Sin embargo, Tellechea Idígoras afirma sobre este procurador que «parece ser que se limitó a justificar en persona la ausencia del prelado»⁵⁵.

El segundo poder se otorgó en el mismo día a varias personas –Gonzalo Ponce de León, Fernando Solier y Antonio Gómez–, residentes en la curia ro-

⁵² GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. IV, p. 571.

⁵³ *Ibidem*, p. 612. Esta idea la incluye también Tellechea en su estudio sobre esta visita, sin añadir la información del envío de una relación (TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *La visita «ad Limina» del obispo de Pamplona*, p. 593).

⁵⁴ Esta información se conoce gracias a una anotación en el f. 83r: *Ego Ioannes de Palacios Rubios, clericus coniugatus (j) Placentinus, Provintae Compostellanae, de vulgari hispano in latinum idioma fideliter et prout melius potui interpretatus sum praesentem testium informationem, et me subscripsi in testimonium veritatis. Ioannes de Palacios Rubios* (TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, «La visita «ad Limina» del obispo de Pamplona...», p. 593).

⁵⁵ *Ibidem*, p. 592.

mana. Estos delegados debían presentar al Papa los impedimentos del obispo e informarle de la situación de la diócesis. Goñi Gaztambide explica que el obispo otorgó poder a estas personas para que «presentasen obediencia al papa, le expusiesen cómo sus diocesanos permanecían firmes en la fe y en las santas tradiciones de la Iglesia Católica, y depositasen en sus manos un memorial firmado por el propio obispo sobre ciertas cosas necesarias para vivir recta y piadosamente, acerca de las costumbres y de otras cosas de su diócesis»⁵⁶. Además, concreta este autor que el documento está testificado por el Dr. Dionisio de Melgar, Francisco Salgado y Diego de Rojas, familiares del prelado.

Llama la atención que en el mismo día, 21 de enero de 1590, el obispo diese poder a distintas personas en los dos poderes aludidos. El primero de ellos fue el que realmente tuvo efecto, ya que Andrés de Luquin realizó la visita. El segundo poder no se utilizó, pues las tres personas nombradas, residentes en Roma, no constan en ninguno de los certificados de la visita expedidos en Roma⁵⁷.

Debemos recordar que anteriormente al *motu proprio* de Sixto V (20 de enero de 1590), el nuncio Grassi, a principios de 1589, consiguió que los obispos españoles realizasen la visita al menos mediante procurador, elegido entre los principales del cabildo o del clero, que estuvieran bien informados sobre las iglesias. Sixto V ordenó a Grassi que indicase a los obispos españoles que los delegados no podían ser elegidos entre miembros residentes en Roma, sino que debían proceder de la diócesis⁵⁸. Puede ser este el motivo por el que el poder que otorgó Bernardo de Rojas y Sandoval a Gonzalo Ponce de León, Fernando Solier y Antonio Gómez no fuera aceptado en Roma, al no estar permitido por Sixto V. Además, no es habitual que en esta época el obispo nombrase a distintos procuradores, algo que sucederá más tarde, siendo admitido además que fueran residentes en Roma⁵⁹. Otros motivos por los que nombró a estos procuradores pudieron ser que Andrés de Luquin era un delegado que, en principio, no reunía los requisitos para realizar la visita, pues entre otros aspectos, no era del cabildo. De ahí que en la *littera visitationis* se diga que fue «admitido *ex mera benignitate* por no reunir las cualidades». Por otro lado, el obispo proporcionó el poder a estos delegados de Roma, en caso de que Andrés de Luquin no llegase a la ciudad eterna por motivos de pasaje, defunción en el viaje, etc. Con los dos poderes se aseguraba el cumplimiento de la vista.

⁵⁶ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. IV, p. 571.

⁵⁷ Este documento que se conserva en el ACP es un borrador, ya que no consta en éste las firmas de los testigos ni su origen se halla en Roma.

⁵⁸ ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, *La visita ad limina*, pp. 189-191.

⁵⁹ Efectivamente, en la segunda mitad del siglo XVII se generaliza el nombrar varios procuradores, eligiendo a eclesiásticos residentes en Roma para que la visita *ad limina* saliese más económica.

Ya hemos apuntado que el obispo disponía de una prórroga de seis meses para cumplir con lo mandado, hasta junio de 1590, otorgada a todos los obispos españoles que no habían realizado la visita. La nunciatura recabó información de todos los obispos sobre la ejecución de la visita. Por sus respuestas, comunicadas por el nuncio a Roma, sabemos que el 28 de mayo de 1590 el obispo de Pamplona había enviado al procurador Andrés de Luquin esperando que llegara antes de terminar el plazo. El comunicado de la nunciatura decía: «Pamplona: Bernardo Sandoval; no ha podido tomar viaje por sus indisposiciones. Envió procurador, que habrá llegado antes de que expire el plazo»⁶⁰. Por la nota de la nunciatura deducimos que el procurador, Andrés de Luquin, llegaría a su destino en el mes de junio, presentando la relación en esos momentos. La primera relación de la diócesis se ha conservado en italiano, hecho peculiar, puesto que la relación y el resto de los documentos se debían depositar en latín. Suponemos que el original se habría redactado en castellano, y por ello se procedió a su traducción. Este hecho pudo ser motivo de que al final de la relación conste el nombre del procurador.

Descartamos que esta relación, como sucedió para otras diócesis, la confeccionase el procurador en el momento de presentarla en la Sagrada Congregación del Concilio. Esto se observa para los primeros tiempos de práctica de la visita. Por ejemplo, los procuradores de ciertas visitas de la diócesis de Mondoñedo realizaron y firmaron la relación. A veces, las prisas, o la falta de responsabilidad de los obispos, provocaron que el propio procurador debiese plasmar en la *relatio* sus impresiones personales de la diócesis⁶¹. Esta opción no habría sucedido en la primera relación pamplonesa, ya que en la traducción al italiano se indica que la persona que confecciona el escrito es el propio obispo, aunque al final de ésta se añade el nombre del procurador. La relación concluye así: «*la mia visita per mitto de Don Andrea de Luquin, abbate de Muniáin, mio procuratore, havendo per guiste le cause che con questa relatione si danno alla S. V^a. di non poter in persona venir in Roma senza periculo suo et del vescovato. Quam Deus etc. Don Andrés de Luquin (rúbrica)*». Además, la estructura del contenido es muy similar a otras que se mandaron posteriormente desde la diócesis.

⁶⁰ ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, *Ibidem*, p. 203. Cita: «Principi, 46, f.198 r-v.: Sommario 1^o delle rispo[s]te delli Rmi. Vescovi di Spagna sopra il complimento della constitutione «de visitandis liminibus Apostolorum», s. f. Por el examen interno del mismo se deduce que es el que iba anexo al despacho del nuncio de 26 de mayo de 1590: Nunz. Spagna, 35, f. 432 r».

⁶¹ En concreto, el procurador Alfonso López de Abelleira realiza las relaciones de la segunda y tercera relación de la diócesis de Mondoñedo. En la tercera relación se dice: «Vera relatio pastoralis officii ac status ecclesiae et diócesis Mindoniensis facienda per Alfonsum Lopez de Abelleira dictae diócesis clericum...» (PÉREZ LÓPEZ, Segundo L., «Las primeras *Relationes ad limina* de la Diócesis de Mondoñedo», *Estudios mindonienses*, 1 (1985), pp. 93-94 y 101-103)

Después de que el procurador presentase la relación en la secretaría de la Sagrada Congregación, fecha que no se ha conservado en ningún documento, el 28 de julio de ese año se expidió la *littera visitationis*. Esa información se anotó en el dorso de la relación y asimismo se registró la copia de la respuesta a la relación en los *Libri visitationum*. Ramón Robres y Vicente Castell recogen la noticia de este último documento en su estudio: «28 julio 1590. Pamplona. Andrés Deluquín, rector perpetuo de la parroquia de Demumayn, Como Zamora (fol. 77r)», es decir «Admitido *ex mera benignitate* por no reunir las cualidades y llegar fuera de plazo. Se absuelve al obispo *ad cautelam* de todas las penas»⁶².

1.6. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuatrienio 2

El tiempo de la segunda visita *ad limina* expiraba el 20 de diciembre de 1593. Al igual que en la primera visita, el obispo la cumplió con retraso.

La primera noticia que se conserva de esta segunda visita es la carta del obispo Bernardo de Rojas y Sandoval al cardenal de la Congregación del Concilio (22 de octubre de 1593). El obispo confirma aquí haber recibido la carta que le mandó el cardenal (28 de agosto de 1593) con la información de la concesión de prórroga para realizar esta segunda visita⁶³.

Asimismo, el obispo aprovecha para informar del envío del procurador Ribera⁶⁴. Al igual que en la primera visita, el obispo comunica verse impedido para realizar personalmente los actos correspondientes de la visita de este segundo cuatrienio. Por ello, el 22 de octubre de 1593 Bernardo de Rojas otorga poder a Juan Alfonso de Asiago y Ribera, natural de Oviedo, doctor en Sagrada Teología, visitador y familiar suyo, citado en la carta anterior. El obispo informa en este poder de que la diócesis estaba necesitada de su presencia personal y que, además, estaba contigua al reino de Francia y Bearne «*quibus in locis pullulant hereses*». Por suerte, la diócesis de Pamplona se veía libre de momento de esta plaga: (*divina favente misericordia*) *in tota dicta dioecesis sunt in fide stabiles ac ab haeresis, et tali macula innumes, et liberi*. Sin embargo, debe continuar velando para conservar la fidelidad de sus fieles y las buenas costumbres y tradiciones.

Tellechea Idígoras concreta que el procurador «llevaba consigo certificación notarial de la imposibilidad del obispo para hacer la visita (f. 376), así como

⁶² ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, La visita *ad limina*, p. 209.

⁶³ En cuanto a la datación de esta carta con la concesión de la prórroga, conocemos dos fechas distintas. Véase nota 34.

⁶⁴ Este procurador aparece nombrado en los documentos como Juan Alfonso de Asiago y Ribera, y como Juan Alonso de Asiago y Ribera.

una carta personal de saludo de don Bernardo al Papa, fechada en Pamplona el 22 de octubre de 1593». Como ya hemos indicado, no conocemos en esta visita carta al Papa, y sí está documentada una carta del obispo al cardenal de la Congregación.

El procurador partió hacia Roma el 24 de octubre de 1593 a fin de realizar la visita en nombre del obispo con la instrucción de «visitar los umbrales de San Pedro y San Pablo, en cumplimiento de lo que Su Santidad tiene mandado», según una certificación del notario Francisco Salgado. Un día antes, este mismo notario certificó la contestación del obispo a una carta del cardenal. En esta segunda certificación se especifica que el cardenal se llamaba Mathei y que el tiempo de la prórroga era de seis meses, contando desde el día de la presentación de la súplica. Por otro lado, el notario Salgado anota que la carta del cardenal estaba fechada el 18 de agosto de 1593, como se ha indicado anteriormente⁶⁵.

En su viaje hacia Roma el procurador tuvo ciertas dificultades. La postura adversa de Felipe II a que sus obispos españoles cumplieren con el mandato pontificio alteraba el desarrollo de algunas visitas. Los procuradores partían desde Barcelona en barco hasta Roma, ya que el desplazamiento por tierra era muy peligroso y casi imposible. Por estos motivos, y tal como lo certifica el notario apostólico y real Antonio Balle, el 5 de enero de 1594 el procurador Juan Alfonso se encontraba en Barcelona desde principios de noviembre, sin posibilidad de embarcar durante meses por falta de bajeles o de pasaje. En el momento de la certificación el procurador deseaba embarcar en la galera de Su Santidad llamada Patrona, que traía a Barcelona a un auditor de la Cámara del Papa.

Por estos motivos, Juan Alfonso llegó a la Ciudad Eterna cuando el plazo de la segunda visita ya había expirado. Una vez en Roma, el procurador elevó una súplica al Papa explicándole que no había podido llegar en el tiempo establecido por falta de pasaje y diversos impedimentos. Por estas razones, pide la absolución necesaria –*ad cautelam*– por las posibles penas y censuras en que hubiera podido incurrir el obispo.

Previamente a la súplica, el procurador presentó la relación de la diócesis el 14 de abril de 1594 (*Exhibetur die XIII aprilis 1594*)⁶⁶. Por último, casi un

⁶⁵ Ya hemos indicado en nota anterior las dos fechas que se le dan a esta carta.

⁶⁶ Esta fórmula es equivalente a otras que se utilizaban (*presentata, amnessa*) y a la posterior *attestatio*. Una vez depositada en la Sagrada Congregación toda la documentación relativa a la visita, se registraba en el libro titulado *Regestum visitationum sacrorum liminum* la exhibición de ésta, mediante una fórmula con tres datos: fecha, número del cuatrienio cumplido y verbo dispositivo –*exhibuit; fuit data attestatio o fuit amnessa*– (CÁRCEL ORTÍ, M^º Milagros y CÁRCEL ORTÍ, Vicente, *Historia, Derecho y Diplomática*, p. 199). Tellechea, cuando proporciona la publicación de esta relación de 1594, anota «*Exhibetur die XIII aprilis 1594 per retro positum Dominum procuratorem*» (La visita «ad Lirmina», p. 614).

mes más tarde, el 16 de mayo, «se concluían las formalidades de la visita», expidiéndose la *littera visitationis*⁶⁷. En esta respuesta de la Sagrada Congregación del Concilio a la relación se certificaba que el obispo de Pamplona había cumplido con su segunda visita por medio del procurador Juan Alfonso de Asiago. Además de certificar la visita, la Congregación le indica que debía constituir en su diócesis las prebendas de teólogo y porcionario.

2. Antonio de Zapata y Mendoza (1596-1600)

2.1. Grado de cumplimiento

En los cuatro años en los que Antonio de Zapata y Mendoza ocupó el obispado de Pamplona debía realizar la visita *ad limina* correspondiente al tercer cuatrienio (1593-1597), que llevó a cabo mediante procurador y fuera del plazo establecido.

Hasta el 13 de marzo de 1597 no entró personalmente en la diócesis, quedándole unos pocos meses para conocerla y para poder preparar la visita *ad limina*, cuyo cuatrienio concluía el 20 de diciembre de ese año. Pasado el tiempo asignado para realizar la visita, la primera noticia de los preparativos para efectuar su visita es de octubre de 1599. Desconocemos si en ese lapso de tiempo, entre la fecha oficial y la fecha en la que el obispo llevó a cabo la visita, se tramitó alguna súplica para solicitar prórroga de tiempo y absolución de las censuras en que el obispo hubiese podido incurrir por su tardanza. El cambio de obispo en la sede y el poco tiempo para realizarla no influyó en la obligación que tenía el nuevo prelado de cumplir con la visita. De hecho, aunque empezó a prepararla fuera de plazo, acabó realizándola en el año 1600, como era su obligación y había prometido el día de su consagración. Las visitas *ad limina* debían ser un instrumento para promover las reformas tridentinas e introducirlas plenamente en la diócesis, tarea que exigía tiempo y dedicación. En los informes de la diócesis se constata este interés de los obispos por efectuar dichas reformas, de manera consecutiva hasta bien entrado el siglo XVIII, como se puede observar en la del obispo Melchor Ángel Gutiérrez Vallejo en 1734⁶⁸.

2.2. Formación y trayectoria

Antonio de Zapata y Mendoza (1550-1635) era el primogénito del conde de Barajas. Fue canónigo de Toledo hasta que se licenció en cánones en la

⁶⁷ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, La visita «ad Limina», p. 595.

⁶⁸ Véase RICO ARRASTIA, María Iranzu, *La Diócesis de Pamplona en 1734, op. cit.*

Universidad de Salamanca. Antes de llegar a la sede de Pamplona desempeñó el oficio de inquisidor de Cuenca y Toledo. Desde 1587 hasta su promoción a la mitra de Pamplona, gobernó la diócesis de Cádiz como un auténtico obispo postridentino, a pesar de su juventud. Llevó a cabo muchas reformas y liquidó pleitos con el cabildo. Sin embargo, no realizó visita *ad limina* de la diócesis de Cádiz por los impedimentos de Felipe II⁶⁹.

Fue promovido a la sede de Pamplona el 13 de mayo de 1596 y tomó posesión de su nuevo destino por medio de su vicario general el licenciado Juan Coello de Contreras (27 mayo 1596). Diez meses más tarde entró personalmente en su iglesia (13 marzo 1597). El cabildo se felicitó por la llegada del obispo, que aumentó la dotación de la capilla musical, costeó el retablo mayor, el templete de plata y la sacristía. También reformó la curia. Sorprendió su actitud ante la dura peste que azotó a Pamplona a finales de agosto de 1599. El obispo se enteró de la epidemia cuando estaba cursando su visita pastoral por Guipúzcoa. Regresó a Pamplona para cuidar, consolar y socorrer a los afectados, a pesar de que había sido advertido de que no regresase a la ciudad. De los 344 enfermos, 276 murieron y 68 sanaron. Se imploró misericordia a los santos Fermín, Sebastián y Roque. La cesión de la peste se atribuyó sobre todo a San Fermín, por lo que en adelante la procesión de su festividad ganó en solemnidad.

La noticia de su traslado al arzobispado de Burgos se divulgó rápidamente por toda la diócesis. El cabildo se vio muy afectado, pues con Zapata había mantenido una gran unión y período de paz. Los canónigos se enteraron con el tiempo del apoyo que el obispo había mostrado a la pretensión de crear un obispado propio de Guipúzcoa.

2.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuatrienio 3

La tercera visita *ad limina* de la diócesis de Pamplona cuenta únicamente con tres documentos, todos ellos pertenecientes a su fase preparativa. Por la fecha de estos documentos, sabemos que los preparativos de la visita comenzaron fuera del plazo establecido. A pesar del retraso de los preparativos y de no conservarse ningún documento expedido en Roma (certificados), la visita se realizó, pues así consta en una anotación (*attestatio*) al dorso de la relación.

Los dos primeros documentos se conservan en el ASV y el último en el ACP. Este último se halla en la carpeta de la visita *ad limina* del obispo Prudencio

⁶⁹ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. IV, siglo XVI, p. 653.

Visita Cuadrienio (nº)	Años	Curia episcopal	Basílicas de Roma	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
3	(1593-1597)	- Nombramiento de procurador (1599, octubre, 21). Doc.15. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) [1599] ⁷⁰ . Doc.16. - Carta del obispo a la S.C.C. (1600, agosto, 10). Doc.17.		

Sandoval⁷¹. Este error en la catalogación pudo deberse a que la grafía del año de la datación del documento no es muy clara. El contenido del documento y una anotación posterior a lápiz (año 1600) parecen apuntar al episcopado de Antonio de Zapata y Mendoza. La carta se elaboró siete meses después de que la tercera visita de la diócesis hubiese sido realizada y certificada. El contenido y la finalidad principal de ésta es anunciar la preparación de la siguiente visita. En ella se comunica la intención del obispo Antonio de Zapata de cumplir con la visita dentro del cuadrienio correspondiente (el 4). Explica los impedimentos para realizarla él personalmente (peste y otras causas), anunciando que la cumplirá mediante procurador. No la llegó a realizar por su traslado a la diócesis de Burgos.

La relación sobre el estado de la diócesis es muy breve. El obispo comienza la descripción de la diócesis por la catedral, que se encuentra en la cabeza del reino de Navarra, dedicada a Santa María. En la catedral hay 24 canónigos de la orden de San Agustín, aunque en ese momento no tiene asignado un número concreto de canónigos. Estos canónigos observan la regla agustiniana y están exentos del control de la jurisdicción criminal y de la visita episcopal. Dicha cuestión se estaba pleiteando ante la Rota. Informa también de las dignidades y de sus provisiones. Enumera también las parroquias existentes en la ciudad, en la que dice haber 20.000 personas de comunión. Muestra su preocupación por la peste contagiosa. Menciona seis monasterios y un colegio de jesuitas. Informa a continuación de las grandes dimensiones de la diócesis, que se extiende por todo el reino y por una parte de Guipúzcoa y de Aragón (arciprestazgo de la Valdonsella). En todo el obispado existen 1.106 parroquias y cerca de 11.000 clérigos, sustentados decentemente. Según el obispo, la gente es devota, obediente a la

⁷⁰ La relación está sin datar. No obstante, podemos confirmar que fue presentada en Roma por el procurador el 4 de agosto de 1600 (anotación en el dorso de ésta): «Die 4 januarius 1600 presentata per D. Johanem de Arazuri procuratorem». También consta en el dorso de la relación que no fue expedida la *littera visitationis* (*non expedita*).

⁷¹ ACP, Caja 1429/2.

Santa Sede y libre de herejía. La diócesis observa diligentemente todo lo dispuesto por el concilio tridentino y se efectúan las visitas, las órdenes clericales, y la administración de los sacramentos. Existe un visitador general para hacer la visita cada dos años. Así finaliza la relación que fue presentada el 4 de enero de 1600 en Roma.

2.4. Historiografía de la visita

La carencia documental explica el escaso interés que ha despertado esta tercera visita entre los investigadores. Estos materiales no han alumbrado ningún estudio, salvo la referencia documental que aportamos en nuestro artículo⁷². Incluso en la Historia episcopal de Goñi Gaztambide nada se dice sobre los preparativos o cumplimiento de esta visita del obispo Antonio de Zapata y Mendoza.

2.5. Desarrollo de la visita

El tercer cuatrienio expiraba el 20 de diciembre de 1597. Antonio de Zapata y Mendoza llegó a la sede de Pamplona con un margen escaso de unos meses para realizar su visita. Comenzó a prepararla a los dos años, el 21 de octubre de 1599, nombrando como procurador a Juan de Arazuri, presbítero de la diócesis de Pamplona, para que hiciese la visita en su nombre. En este nombramiento el obispo informa a Roma de las diversas causas que le impiden realizarla en persona:

«et adimplens dictum iuramentum, obtemperansque iusui S. D. N. ad visitanda dicta limina caeteraque omnia faciendi personaliter ad urbem accedere decreverat, attamen quia dictus dominus constituens gravibus ac iustis impedimentis sui episcopatus est impeditus et occupatus, implere supradicta minime potest».

También se informa en esta carta de poder que el obispo tampoco puede ausentarse de la diócesis por varias razones:

«tam de necessitatibus personalibus quem de aliis supradictis atque licet sua dioecesi sit contigua regni Bearnia quibus in locis pullulant hereses, tamen (divina favente misericordia) in tota dicta dioecesi sunt in fide stabiles ac ab haeresis, et tali macula immunes, et liberi, ubi viget laudabiliter tam fidem Catholicam quam etiam omnes laudabiles mores, consuetudines, ac traditiones Sanctae Romanae Ecclesiae omnes servare conantur».

Suponemos que este procurador llegaría a Roma a finales de diciembre de 1599 o a principios de 1600, ya que el 4 de enero presentó la relación en la secre-

⁷² JIMENO ARANGUREN, Roldán y RICO ARRASTIA, M^o Iranzu, Visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona, pp. 381-427.

taría de la Sagrada Congregación del Concilio: *Die 4 januarius 1600 presentata per D. Johanem de Arazuri procuratorum*⁷³. Aunque la relación fue aceptada en Roma, nunca se respondió al obispo (*littera visitationis*) por su traslado a otra diócesis. En concreto, la ausencia de la *littera visitationis* para el obispo Antonio Zapata y Mendoza se debe a su traslado a la diócesis de Burgos. En el dorso de la relación se anotó «*Non expedita quia episcopus translatus est ad aliam ecclesiam*». La expresión «non expedita» hace referencia al mandato (*iussio*) de que no se expidiera contestación a la relación. M^a Milagros Cárcel Ortí señala que estas anotaciones de mandato varían con los siglos, siendo al comienzo «*Dentur litterae*» o «*Expedita*». Asimismo, explica que algunas *litterae* no se expidieron por diversas causas que afectaban al obispo al que iban dirigidas, «como muerte, renuncia, traslado de su diócesis, etc»⁷⁴.

Aunque falte la *littera visitationis* de esta tercera visita, la existencia del dato de la presentación de la relación (*presentata*, equivalente a la posterior *attestatio*), certifica el cumplimiento de esta visita. No obstante, en la cuarta visita de su sucesor Mateo de Burgos, se anotó en el dorso de esa relación presentada para el siguiente cuatrienio que se admitía dicho informe para el cuarto cuatrienio y también para el tercero: «*Relatio 4^o quadriennio. Si episcopus N. S. premotus intra 4, haec relatio erit admittenda pro 3^o et 4^o*». Es decir, la tercera visita fue reconocida en dos ocasiones. Esta manera de proceder de la curia romana también se observa en visitas posteriores.

Después del cumplimiento de esta tercera visita, el 10 de agosto de 1600 el obispo, según un borrador de carta conservada en el ACP, escribió al cardenal de la Sagrada Congregación del Concilio para informarle de las causas que le impedían realizar la siguiente visita, entre ellas la peste y otros motivos. En esa carta habla de realizarla mediante procurador. De todas maneras, no la llevó a cabo porque fue trasladado a su nuevo destino. Su sucesor cumplirá con ella.

3. Mateo de Burgos (1600-1606)

3.1. Grado de cumplimiento

Mateo de Burgos ocupó el obispado pamplonés durante seis años. En ese tiempo debía realizar las visitas de los cuatrienios cuarto (1597-1601) y quinto (1601-1605), las cuales cumplió por medio de procuradores. Además de llevar a

⁷³ Esta información se halla anotada en el dorso de la relación junto con otros datos.

⁷⁴ CÁRCEL ORTÍ, M^a Milagros y CÁRCEL ORTÍ, Vicente, *Historia, Derecho y Diplomática*, p. 211. En otros casos sucede al contrario, como en la del cuatrienio 58 del obispo Veremundo Arias, en el que Roma expide la *littera visitationis*, aunque Veremundo ya se halla en su nueva diócesis valenciana y en Pamplona ya reside el sucesor.

cabo estas dos visitas, en la documentación de la cuarta se anotó como cumplida ésta y también la tercera⁷⁵. La cuarta visita la realizó fuera de plazo, pero la quinta la cumplió dentro del tiempo establecido.

Las dos visitas de este obispo no aportan ninguna novedad en cuanto a la tipología documental y los contenidos de la misma. Continúan informando fundamentalmente de cómo se siguen aplicando las reformas tridentinas.

3.2. Formación y trayectoria

Mateo de Burgos (Valladolid, ca. 1548-Sigüenza, 1610) fue franciscano de la estricta observancia y lector de Artes y Teología hasta su jubilación. El 25 de septiembre de 1600 fue preconizado para la diócesis de Pamplona, considerada en aquel entonces como una de las más apropiadas del panorama peninsular para ascender en el *cursus honorum*. El 11 de marzo del año siguiente hizo su entrada solemne en la diócesis, semanas después de que su procurador hubiese tomado posesión de ella. Mateo de Burgos reformó los tribunales eclesiásticos, cargó a su personal con importantes pensiones para la capilla musical de la catedral, y frenó las competencias abusivas del oficial foráneo de Uncastillo. Estas medidas crearon descontento en un sector importante del clero y no fueron mantenidas por los obispos sucesores. El cabildo también se opuso a otras medidas del obispo, basándose en el indulto de Sixto V, que reservaba las nueve dignidades colativas a canónigos profesos de la iglesia de Pamplona. El cabildo no consiguió ningún avance en esta cuestión. De lo poco que conocemos de su visita pastoral fue su estancia por la basílica de San Gregorio Ostiense, que por aquella época gozaba de gran prestigio y devoción, no solo en Navarra, sino también por toda la Península Ibérica⁷⁶. Mateo de Burgos fue trasladado el 30 de enero de 1606 al obispado de Sigüenza.

3.3. Fuentes documentales sobre las visitas «ad limina» de los quadrienios 4 y 5

Se han conservado seis documentos correspondientes a las visitas de los quadrienios cuarto y quinto de la diócesis de Pamplona, todos ellos conservados en el ASV.

⁷⁵ Como hemos visto, esta visita le correspondió a su predecesor Antonio de Zapata.

⁷⁶ Vid. JIMENO ARANGUREN, Roldán, *El remedio sobrenatural contra las plagas agrícolas hispánicas. Estudio institucional y social de la cofradía y santuario de San Gregorio Ostiense (Siglos XIII-XIX)*, Pamplona: Lamiñarra, 2008 (2^a edic.).

Visita Cuadrinio (n°)	Años	Curia episcopal	Basílicas de Roma	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
4	(1597-1601)	- Nombramiento de procurador (1602, agosto, 1). Doc. 18. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) (1602, agosto, 10). Doc. 19.		
5	(1601-1605)	- Nombramiento de procurador (1605, junio, 15). Doc. 20. - Carta del obispo al Papa (1605, julio, 15). Doc. 21. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) (1605, julio, 15). Doc. 22.		
				- Respuesta de la S.C.C. a la relación (<i>Littera visitationis</i>) [1605, septiembre-1606-abril]. Doc. 23.

De la primera únicamente contamos con dos documentos relativos a la fase preparativa: un nombramiento de procurador y la relación. Sabemos que la visita se realizó en Roma por las anotaciones al dorso que constan en la relación, referidas a la *attestatio* y a la *littera visitationis*. Toda la documentación de esta cuarta visita está datada posteriormente al fin del cuadrinio.

De la segunda se conservan cuatro documentos. Uno de ellos corresponde a la fase certificativa de la visita, la *littera visitationis*. Consiste en una minuta o borrador de respuesta a la relación. No se conserva el original, que debería hallarse en los archivos de la diócesis. Tampoco hemos podido consultar si existió una copia en el ASV, ya que falta el libro que comprendía los años 1602 a 1617 de los *Libri visitationum Sacrorum Liminum*. Entre los documentos preparativos, se conserva el nombramiento de procurador, la relación y una carta del obispo al Papa. En la relación se anotó la *attestatio* y *littera visitationis*⁷⁷. Toda la documentación de esta visita está datada dentro del marco de su cuadrinio correspondiente, salvo la *littera visitationis*, que es posterior, aunque solía ser habitual que se mandase al obispo dentro del siguiente cuadrinio.

⁷⁷ De esta *littera visitationis* conocemos la fecha exacta de la orden de expedición, pero no podemos aplicar esta fecha al borrador que se conserva de ella.

En cuanto a la extensión y contenido de las relaciones de ambas visitas es muy similar (menos de un bifolio). En ambas aparece por primera vez al inicio el nombre del procurador, hecho que no ocurría en las anteriores visitas. El contenido de las dos relaciones es muy similar: se expone la situación de la iglesia catedral y del cabildo, compuesto al presente por 24 miembros. Se indica el número de parroquias (1.106) –que no varían entre una relación y otra–, sin enumerar la cifra de población y del clero. Matiza también que la mayoría de las iglesias dependen del patronato local laico, con una manutención muy ajustada. La religión cristiana se mantiene inviolable, así como la observancia de la fe y costumbres. El obispo ejerce su jurisdicción ordinaria mediante vicario general y en algún caso por oficial forano. También ejerce *praedicationis munus* y es ayudado en algunas tareas por religiosos doctos. Celebra las ordenaciones y realiza la visita personalmente. La dignidad episcopal, por otra parte, desde hace muchos años carece de casa propia. El obispo, su vicario y oficiales observan las disposiciones tridentinas y constituciones pontificias.

3.4. Historiografía de las visitas

No se ha realizado ningún estudio específico sobre la cuarta y quinta visita *ad limina*, ni tampoco se han publicado sus fuentes, salvo las regestas de nuestro artículo⁷⁸. Cabe señalar que M^a Milagros Cárcel Ortí cita el comienzo de la cuarta relación al exponer la variedad de nombres dados a las relaciones entre diferentes ejemplos hispánicos: «*Vera relatio pastoralis officii ac status ecclesiae et dioecesis Pampilonen. facienda per don...* (Pamplona 1602)»⁷⁹.

3.5. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuatrienio 4

El cuatrienio de la cuarta visita finalizaba el 20 de diciembre de 1601. Los preparativos comenzaron con retraso, ya que el obispo entró en la diócesis el 11 de marzo de ese año, quedándole poco margen de tiempo para llevarla a cabo. La primera noticia documental sobre esta visita es el nombramiento de procurador el 1 de agosto de 1602. Medio año más tarde, el 3 de marzo de 1603, fue presentada la relación en Roma. Se conservan pocas noticias documentales para reconstruir su *iter*.

⁷⁸ JIMENO ARANGUREN, Roldán y RICO ARRASTIA, M^a Iranzu, Visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona, *Príncipe de Viana*, 70 (2009), pp. 381-427.

⁷⁹ CÁRCEL ORTÍ, M^a Milagros y CÁRCEL ORTÍ, Vicente, *Historia, Derecho y Diplomática*, p. 176.

En los preparativos de esta cuarta visita se puede observar que el obispo no los realizó con la intención de ir personalmente a Roma, al igual que sucedió con sus predecesores. Desconocemos si el obispo escribió una carta al Papa o al cardenal de la Sagrada Congregación, mostrándole sus impedimentos. El 1 de agosto de 1602 nombró como procurador suyo a Juan Bandrés, prior de Estella:

«priorem prioratus parochialis ecclesiae Sancti Petri, civitatis Stellae, dictae Pompelonensis dioecesis, qui per plures annos in hoc episcopatu ressidet, et in illius rebus est optime instructus specialiter».

En la carta de poder, al igual que su predecesor, indica ciertas razones que le impiden su presencia en Roma:

«gravibus ac iustis sui episcopatus impedimentis est irretitus et occupatus, supradicta implere minime potest, quibus casibus Sua Sanctitas, ut pater piissimus ad supradicta peragenda certum nuntium, ac specialem procuratorem admittere solet».

Este procurador tenía que realizar las visitas a las tumbas de San Pedro y San Pablo, saludar y mostrar sus respetos al Papa y entregar la relación. El informe que presentó Juan Bandrés de la diócesis de Pamplona está fechado el 10 de agosto de 1602, por lo que se puede deducir que es la primera relación de la diócesis iruñesa de la que conocemos el lugar y fecha de su elaboración. De las relaciones anteriores solamente conocíamos la fecha de su presentación en la Sagrada Congregación.

La relación fue presentada el 3 de marzo de 1603. El 28 de julio de 1605 se dio orden de expedición de la *littera visitationis* o respuesta a la relación. La fecha de la expedición de la respuesta a la relación es bastante tardía, aunque, en ocasiones transcurrieran incluso años entre la entrega de la relación y este tipo de respuestas⁸⁰. Ambas informaciones se anotaron en la propia relación:

«Pampilonen. Relatio 4º quadriennio. Si episcopus N. S. promotus intra 4, haec relatio erit admittenda pro 3º et 4º. Expedita die XXVIII julii anno M. D. C. V. Presentata die 3 martii 1603 per D. Johannem Brandés, procuratorem episcopi Pampilonensis pro quarto quadriennio».

3.6. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuadrienio 5

El plazo del quinto cuadrienio finalizaba el 20 de diciembre de 1605. A diferencia de la anterior visita, ésta se comenzó a preparar y se ejecutó dentro de

⁸⁰ Vicente Cárceles Ortí explica que «este trámite era lentísimo y en algunos casos la carta de respuesta era enviada al obispo dos o tres años después de haber entregado el informe» (CÁRCELES ORTÍ, M^a Milagros y CÁRCELES ORTÍ, Vicente, *Ibidem*, p. 75).

sus plazos. Fue, de hecho, la primera visita *ad limina* de la diócesis de Pamplona que se realizó dentro de su cuatrienio.

El obispo también realizó esta visita a través de procurador, el licenciado Miguel de Villaviciosa, «*praesbiterum dictae Pampilonensis dioecesis qui per plures annos in hoc episcopatu residet*», nombrado el 15 de junio de 1605. Un mes más tarde el obispo escribió una carta al Papa para mostrarle su obediencia y explicaciones por no realizar la visita en persona (15 de julio de 1605). En esta misiva argüía que su frágil salud y los negocios y asuntos de la diócesis le impedían ausentarse de ésta. Informaba además el obispo que su presencia en la diócesis era necesaria y precisa para la buena marcha de ésta. En esta carta no anuncia el nombre del procurador.

La relación de la diócesis que se exhibió en la Sagrada Congregación del Concilio lleva la misma fecha que la carta (15-VII-1605), y fue presentada el 4 de septiembre de ese año: «*Pampilone. Relatio quinti quadriennii. Exhibita die 4 mensis septembris per procuratorem in mandato expresum*». Unos meses más tarde, el 19 de abril de 1606, se anotó en la relación la fecha de expedición de la *littera visitationis*, de la que se ha conservado el borrador. En ella se explica que los patronatos (real, vecinal y señorial) mermaban los beneficios y autoridad de los clérigos.

4. Antonio de Venegas y Figueroa (1606-1612)

4.1. Grado de cumplimiento

Antonio de Venegas y Figueroa, que ocupó la Sede de San Fermín durante seis años, fue el cuarto obispo pamplonés que cumplía con lo ordenado en la constitución sextina. Le correspondió realizar la visita del cuatrienio sexto (1605-1609), que llevó a cabo por medio de procurador y fuera del plazo del cuatrienio. Se conservan dos relaciones de esta visita en el ASV. La segunda mejora la forma y redacción de la anterior, y al final de la misma se incluye un párrafo sobre sus visitas a la feligresía de la provincia de Guipúzcoa. Esta última relación no está datada, pero conocemos la fecha de su presentación por unas notas. De la primera desconocemos tanto su fecha de elaboración como de presentación.

4.2. Formación y trayectoria

Antonio de Venegas y Figueroa era natural de una familia de la alta nobleza madrileña. Era canonista, y antes de alcanzar la sede de Pamplona fue inquisidor y canónigo de Toledo. Tomó posesión de la mitra de Pamplona a

través de Alonso López Gallo el 15 de abril de 1606, y no entró hasta el 12 de noviembre.

Con Venegas y Figueroa «la Contrarreforma alcanza su punto culminante en Pamplona»⁸¹. Extremó el celo en la impartición de la doctrina cristiana a niños, al pueblo sencillo y en la formación de los párrocos. Por otra parte, la sexta visita *ad limina* coincidió con la exaltación contrarreformista que se vivió en las fiestas del Corpus de 1609 y 1610. El obispo fue el artífice de que las fiestas del Corpus de esos años se celebrasen con todo esplendor, precedidas de solemnes y largas vísperas. Invirtió varios meses en preparar las fiestas de 1610, tras regresar de su visita por la provincia de Guipúzcoa.

José Goñi Gaztambide afirma de este obispo que fue el primero que, con ayuda del cabildo, formó un plan pastoral de cuatro puntos: «erección del Seminario Conciliar, establecimiento de una cátedra de Sagrada Escritura en la catedral de Pamplona, remedio de la pobreza catedralicia y aumento de las distribuciones de la capilla musical»⁸². Eran cuestiones impulsadas por el concilio de Trento a fin de realizar la reforma. La creación de un Seminario diocesano no había concitado el interés de sus predecesores. El obispo decretó el 28 de marzo de 1607 su erección en la catedral para veinticuatro colegiales. Este seminario quedaba bajo la advocación de San Antonio, con reglas y constituciones ya redactadas. Mientras que se construía el edificio, se instalaría provisionalmente en la casa donde vivían los infantes monacillos de la catedral (cerca del convento de los mercedarios). El obispo transmitió rápidamente el proyecto al rey, como patrono que era de la catedral y protector del concilio de Trento, con el ánimo de que interviniera ante el Papa para lograr el beneplácito de éste. El proyecto no fructificó.

El cabildo, por otra parte, manifestó al obispo la pobreza y las necesidades de la catedral, las cuales repercutían en la disminución del culto divino. De ahí que urgieran a Venegas y Figueroa «el establecimiento de una cátedra de Sagrada Escritura, el remedio de la pobreza de la fábrica de la catedral y el aumento de las distribuciones de los racioneros cantores y capellanes del coro catedralicio»⁸³. La cátedra de Sagrada Escritura no se había creado hasta entonces porque los beneficios del obispado eran pocos y muy tenues, y más aún los de patronazgo. Además, en Pamplona se leía teología, artes y gramática en diversos conventos. La cátedra se logró el 15 de junio de 1613, cuando el obispo ya no estaba en la mitra pamplonesa.

⁸¹ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, Siglo XVII, p. 67.

⁸² *Idem*.

⁸³ *Ibidem*, p. 85.

Otra de las reformas impulsadas por Venegas fue la división del obispado en tres distritos, compuesto cada uno de ellos de seis arciprestazgos. «Esta división valía para las causas criminales, matrimoniales, cura de almas, reducciones de misas, fundaciones, testamentos y causas pías»⁸⁴.

Además de estas medidas, el obispo realizó la visita pastoral por la diócesis. Algunas iglesias fueron visitadas por el licenciado Tamayo, como la de Burlada en noviembre de 1606, y las de Pamplona en abril de 1607. Por su parte, el obispo visitó de nuevo la de Burlada, y el 14 de septiembre de 1609 salió a visitar las de Guipúzcoa.

Durante su mandato también se erigieron conventos nuevos, como el de capuchinos en Pamplona.

4.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuatrienio 6

Visita Cuatrienio (nº)	Años	Curia episcopal	Basílicas de Roma	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
6	1605-1609	- Nombramiento de procurador (1609, diciembre, 11). Doc. 24. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) [1609, diciembre]. Doc. 25. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) [1610]. Doc.26.		
				- Súplica del obispo al Papa [1610, agosto]. Doc.27. - Respuesta de la S.C.C. a la relación (<i>Littera visitationis</i>) [1610, agosto- 1611, febrero]. Doc.28.

La sexta visita *ad limina* de la diócesis de Pamplona cuenta con cinco documentos, todos ellos conservados en el ASV. Tres de ellos pertenecen a la fase preparativa de la visita, uno de ellos a la ejecutiva y otro a la certificativa. Los

⁸⁴ *Ibidem*, p. 108.

preparativos comenzaron dentro del cuadrienio, pero la fase ejecutiva y certificativa concluyó en el siguiente cuadrienio. Cabe indicar que la Sagrada Congregación del Concilio anotó en el dorso del poder de procurador y de la segunda relación fechas sobre certificados (*attestatio* y *littera visitationis*), probablemente enviados a la diócesis de Pamplona, documentos que no se conservan.

Los documentos de la fase preparativa son un nombramiento de procuración y dos relaciones. La primera está sin datar, y en ella no se realizó ninguna anotación en Roma. La segunda también está sin datar, pero, en cambio, conocemos la fecha de su presentación en Roma por una nota. Ambas relaciones son de contenidos muy similares, salvo un pequeño párrafo que se añade al final de la segunda sobre el arciprestazgo de Guipúzcoa. El número de canónigos varía respecto de otras relaciones anteriores, siendo en el presente 20. Además de las 13 dignidades, hay existen canónigos irregulares y clérigos seculares en diversos oficios del coro, más 13 capellanes que son también jueces sinodales. El seminario no ha sido todavía erigido, ni la cátedra de escritura. Los oficios divinos son celebrados con dignidad y, aunque la fábrica de dicha iglesia es exigua, el obispo procura que se cumpla con lo aconsejado por el sagrado concilio de Trento, mirando para que crezca el esplendor de su iglesia. En cuanto a las 1.100 parroquias de que consta la diócesis, señala que, a pesar de la penuria que les aflige, procuran tanto el clero como el pueblo mantener el culto dignamente. Informa también de los lugares sujetos a patronato laico y la costumbre de usurpar derechos, objetos y beneficios de las parroquias. A pesar de estas dificultades, la observancia de la fe cristiana se conserva inviolablemente y florece la caridad a favor de los pobres. Informa también de la situación de su jurisdicción y la ayuda que le otorgan varones seculares y religiosos en su «*predicationis munus*». Habla de las visitas y de otras tareas; de su dependencia del arzobispado de Burgos y del nuncio en los reinos hispanos. También de las devociones populares, en especial del Corpus Christi.

El documento de la fase ejecutiva es una súplica. Suponemos que se generaría antes de presentar la relación y resto de documentación en la secretaría de la Sagrada Congregación del Concilio. De la fase acreditativa solamente se conserva un borrador de la respuesta a la relación (*littera visitationis*).

4.4. Historiografía de la visita

La sexta visita *ad limina* de la diócesis de Pamplona carece de estudios específicos, más allá de lo que avanzamos en nuestro artículo sobre los documentos conservados en el ASV, citado *supra*, y de los datos aportados por Goñi Gaztambide sobre este obispo en su *Historia*.

4.5. Desarrollo de la visita

El plazo de la sexta visita expiraba el 20 de diciembre de 1609. Unos días antes, el 11 de diciembre, el obispo otorgó poder al licenciado y presbítero Miguel de Múgica para realizar la visita en Roma. La estructura y contenido del poder es muy similar a los existentes en las visitas anteriores. En el mismo el obispo comunica a Roma sus impedimentos, entre los que subraya la situación delicada de la diócesis ante la amenaza de los herejes:

«sua dioecesis Pampilonensis sit contigua regno Franciae et principatu Biarnae et Auberniae, quibus in locis pullulant haereses in (divina favente missericordia) in tota dicta dioecesi sunt in fide catholica et romana stabiles et ad haeresis et tali macula immunimes et liberi; ubi viget laudabiliter tam dictam fidem catholicam, quam etiam omnes laudabiles mores consuetudines et traditiones Sanctae Romanae Ecclesiae, quas omnes servare conantur»⁸⁵.

El procurador llegó a Roma para realizar la visita y entregar las relaciones. Falta por aclarar por qué entregó dos relaciones y en qué fechas. En el dorso de la carta de poder se anotó la admisión de una: «*Pampilonem. Relatio 6 quadriennii exhibita per procuratorem in hoc mandato expressum die XXV maii anno MDCX*»; poder que el obispo otorgó al señor licenciado don Miguel de Múgica para que en su nombre fuese a Roma *ad visitanda limina*». Al comienzo de esta anotación se dice que el procurador exhibió una relación en la Sagrada Congregación del Concilio el 25 de mayo del año 1610. Por lo tanto, la ejecución de la visita se llevó a cabo fuera del plazo del quadrienio, pero en la curia romana se archivaron dos relaciones.

Como ya se ha indicado, los miembros de la Congregación del Concilio anotaron en una de ellas la fecha de la exhibición, que no coincide con la del poder, y también la fecha de la *littera visitationis*: «*Pampilonem. Relatio 6 quadriennii exhibita per procuratorem in mandato expressum die 26 augusti MDCX; Expedita die XXVII februari 1611*». Pensamos que la primera relación se exhibió en la fecha que se anotó en el dorso de la carta de poder (25 de mayo 1610). Más tarde, el mismo procurador volvió a depositar la otra relación (26 de agosto), en la que se anotó la frase citada. En esta nota se informa de la exhibición de esta segunda relación unos meses más tarde de la primera («exhibita» el 26 de agosto de 1610), así como de la expedición de la *littera visitationis* (27 de febrero de 1611).

⁸⁵ Véase más datos sobre la frontera de la diócesis de Pamplona con el protestantismo, así como en general sobre las relaciones fronterizas entre Navarra y Francia, en el trabajo que realizamos para el Congreso Internacional *Guerre et paix: les enjeux de la frontière Franco-Espagnole XVI^o-XIX^o s.*, celebrado en Bayona (abril 2014), y titulado: *Les rapports frontaliers entre la France et la Navarre dans les visites ad limina du diocèse de Pampelune (XVI^e-XIX^e s.)*, (en prensa).

Suponemos que antes de depositar esta segunda relación, el procurador elevó la súplica en nombre del obispo para que fuese admitido y para que se aceptasen los documentos. Esta súplica comienza informando de que el obispo no ha podido ir a Roma, y por eso manda al licenciado Miguel de Múgica para besar los pies de V. S. y para realizar la visita *ad limina*. Pide que sea admitido para el presente y pasado cuatrienio. Esta frase hace alusión a que el procurador ejecutaba la visita fuera del plazo establecido, dentro de un nuevo cuatrienio. El obispo también informa de su imposibilidad de ir a Roma por diversas causas (entre ellas el ya aludido peligro de herejía):

«et ordinare li dia spedizione et rimedio alle proposte nella relazione inclusa anteriormente consolandolo circa il particular della celebracione di messa et ufficio del Santissimo Sacramento per esser molto necessaria in quella diocesi per la vicinanza delli⁸⁶ heretici che confinanno con essa che l'rechierà per grazia singularissima di V. S. Quam Deus etc».

En cuanto al borrador de la *littera visitationis* sin datar, no tenemos constancia de que se copiase en los *Libri visitationum Sacrorum Liminum*, ya que falta el volumen correspondiente a los años que van de 1612 a 1617. No obstante, en el dorso de la relación segunda se anotó la fecha de su expedición, 27 de febrero de 1611⁸⁷.

5. Prudencio de Sandoval, O.S.B. (1612-1620)

5.1. Grado de cumplimiento

Prudencio de Sandoval ocupó la mitra iruñesa durante ocho años. En ese tiempo debía realizar las visitas del cuatrienio séptimo (1609-1613) y octavo (1613-1617). De estas dos visitas, sólo cumplió con la primera, y por medio de procurador.

Para la segunda visita no consta noticia alguna que confirme su preparación o realización. Esta es la primera vez que no se realiza una visita *ad limina* en la diócesis de Pamplona desde la institucionalización de la antigua tradición *ad limina* en 1585. Este modo de proceder será más habitual a partir de este octavo cuatrienio en el caso de algunos obispos que debían realizar varias. Parece que al realizar la primera visita, consideraban suficiente el cumplimiento y obviaban otras correspondientes a los demás cuatrienios.

⁸⁶ Actualmente *degli*.

⁸⁷ Este borrador es de difícil lectura por conservarse en mal estado.

5.2. Formación y trayectoria

Prudencio de Sandoval (Valladolid, ca. 1551-Pamplona, 12-3-1620) perdió tempranamente a sus padres. Sus parientes le procuraron estudios en la Universidad de Alcalá. A los catorce años tomó el hábito benedictino en San Andrés de Espinareda en el Bierzo (León). Prosiguió sus estudios en la Universidad de Salamanca. Más tarde regresó a la Orden benedictina, en el monasterio de Santa María de Nájera (28 abril 1569), desempeñando posteriormente en este monasterio el cargo de prior. Historiador afamado, por aquel entonces escribió su primer libro: *Noticias históricas del real Monasterio de Nájera*, al que siguieron otras obras, que la historiografía ha calificado de acríticas y carentes de honradez. Fue cronista del rey (1599), prior del monasterio de San Juan de Naranco en Liébana (1600), abad de San Isidoro de Dueñas (1604) y obispo de Tuy (1608-1612).

Tomó posesión de la diócesis de Pamplona el 5 de junio de 1612 por medio del Dr. Juan de Zabalza. Al poco tiempo de estar en su nuevo destino, tuvo que participar en las conferencias de Arnegui (1612-1613) sobre la delimitación de las fronteras con Francia, por encargo de Felipe III, que resultaron un fracaso. Su participación en estas negociaciones le sirvieron de excusa para no realizar en persona su primera visita *ad limina*, aunque sí la llevó a cabo por medio de procurador⁸⁸.

Realizó la visita pastoral de la diócesis, aunque tuvo que interrumpirla en otoño de 1614 para trasladarse a Lerma por motivos familiares. En la visita pastoral a Zumaya (Guipúzcoa) impulsó la creación de un nuevo monasterio de carmelitas descalzas (diciembre de 1614). En Rentería se entrevistó con el doctor Lope Martínez de Isasti, presbítero e historiador guipuzcoano, a quien le concedió licencia especial para confesar a las numerosas brujas que la gente decía que habitaban en la comarca (1615). En noviembre del mismo año, acompañó al rey Felipe III en su viaje a Irún, y reemprendió en diciembre la visita pastoral en Estella. Allí descubrió que la comunidad de monjas benedictinas y su monasterio se hallaban en un estado deplorable. El obispo decidió, por su devoción a San Benito y para obtener remedio para su enfermedad, reedificar el monasterio con su iglesia y dotarlo de su propio bolsillo. Después tomó la decisión de separarlo de la congregación benedictina tarraconense y someterlo a su jurisdicción. La enfermedad del obispo provocó que se alargase su estancia en Estella casi todo el año 1616. Su estado de salud no le impidió visitar el arciprestazgo de la Valdonsella.

⁸⁸ Véase más información sobre esta cuestión en RICO ARRASTIA, *Les rapports frontaliers entre la France et la Navarre dans les visites ad limina du diocèse de Pampelune (XVI^e-XIX^e s.)*, (en prensa).

Dos años más tarde, Prudencio de Sandoval se comprometió a dar 6.000 ducados para la fundación de la Universidad en Pamplona, promovida por las Cortes, pero posteriormente retiró su compromiso en el convencimiento de que el proyecto no prosperaría.

Tuvo algún enfrentamiento con el cabildo catedralicio, saldado con la excomuniación de algunos prebendados y la suspensión del culto en todas las iglesias de la ciudad, incluido el cierre de la catedral en abril de 1616.

En cuanto al seminario conciliar, convocó las solicitudes de ingreso y dispuso el modo de allegar fondos⁸⁹. Pero el clero diocesano de Navarra, Guipúzcoa y Valdonsella se opuso a su realización. Como concreta Goñi Gaztambide:

«La miopía y egoísmo del clero privó a la diócesis de un centro de formación sacerdotal, que era tan necesario, causándole con eso incalculables daños. Tendrá que pasar más de siglo y medio hasta que se levante el Seminario Conciliar y los obispos empeñarse en una dura batalla contra la ignorancia clerical»⁹⁰.

En este episcopado se abrieron dos nuevos centros de apostolado: un convento de capuchinos en Rentería y otro en San Sebastián. Durante los dos últimos años de su vida restableció las buenas relaciones con el cabildo de la catedral. Mandó construir en ella una capilla, con su retablo y sepultura, en la cual sería inhumado tras su fallecimiento el 12 de marzo de 1620.

5.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuatrienio 7

La séptima visita *ad limina* de la diócesis de Pamplona consta de cinco documentos, todos ellos pertenecientes a su fase preparativa. Dos de ellos se conservan en el ASV, otros dos en el ACP y el último en ambos archivos (el original en el ASV y su copia en el ACP). A pesar de que no se conserve ningún documento de la fase ejecutiva y acreditativa de la visita, ésta se realizó, a la luz de la nota que consta en la *relatio*: «*Pampilone. Relatio 7 quadriennii exhibita procuratorem expressum in mandato. Die februarii. 1614*».

Tres de los documentos de la fase preparativa están relacionados con el nombramiento de procurador. Dos son fórmulas de poder, donde, tras escribirse el texto de apoderamiento, se dejaron espacios en blanco para ser rellenados con el nombre del procurador y la fecha, salvo el año, que sí figura. Al final de los

⁸⁹ La primera noticia que se tiene sobre este seminario es el Decreto del 12 de mayo de 1614 (GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, Siglo XVII, p. 205).

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 228-229.

Visita Cuadrenio (n ^o)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
7	1609-1613	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de las imposibilidades del obispo (1612, octubre, 23). Doc. 29. - Fórmula de nombramiento de procurador [1612]. Doc. 30. - Fórmula de nombramiento de procurador [1612]. Doc. 31. - Nombramiento procurador (1613, julio, 1). Doc. 32. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>), [1613-1614]⁹¹. Doc. 33. 		
8 ⁹²	1613-1617			

mismos se anotó que no sirvieron en Roma, y que anteriormente ya habían sido utilizados en una visita de otro obispo. Se conservan en el ACP⁹³.

El otro poder fue el aceptado en Roma para la realización de esta visita. En él consta el nombre del procurador y el resto de los datos habituales. Asimismo, contamos con un documento poco habitual: un informe sobre las imposibilidades del obispo para realizarla personalmente, por motivos políticos.

En cuanto a la extensión y contenido de la relación sobre el estado de la diócesis (*relatio*), hemos de señalar que ocupa una cara de un bifolio, y no aporta innovaciones novedosas con respecto a las anteriores, aunque el análisis de la información y forma de expresarla apuntan los intereses del obispo y marcan la evolución de la institución de las visitas. Habría que descender a un análisis más detallado del contenido y a una comparación minuciosa con *relationes* anteriores y posteriores, para profundizar en esta evolución. La relación carece de fecha, aunque en Roma figura una anotación al dorso de ésta: «exhibita procuratorem expressum in mandato. Die februarii. 1614».

⁹¹ La relación no está datada. Sabemos que fue exhibida en Roma por procurador y que la expedición de la *littera visitationis* tuvo lugar en febrero de 1614.

⁹² La visita de este cuadrenio octavo no se realizó.

⁹³ En la carpeta de visita *ad limina* de este obispo existe otro documento que lo hemos incluido en el análisis de la visita del tercer cuadrenio del obispo Mateo de Burgos.

5.4. Historiografía de la visita

Sobre esta visita, José Goñi Gaztambide ha proporcionado algún dato en su *Historia sobre los obispos de Pamplona*⁹⁴.

5.5. Desarrollo de la visita

El plazo para realizar la séptima visita *ad limina* expiraba el 20 de diciembre de 1613⁹⁵. Prudencio de Sandoval sabía que debía realizarla, pero, tal como él mismo confirmó, la situación política de la diócesis le impidió realizarla en persona. El 23 de octubre de 1612 se mandó un informe a Roma donde se decía que el obispo debía participar en las conferencias convocadas por el rey Felipe III para solucionar las diferencias entre los reinos de Navarra y Francia. El encargado de realizar el informe fue Juan de Valle, provisor y vicario general del obispado, con la ayuda del secretario Andrés de Treviño. Los impedimentos políticos del obispo se confirmaron en este informe con la deposición de 11 testigos:

«presentó por testigos para en averiguación y prueba de la comisión que ha por caveça desta ymformación a los señores doctor don Juan de San Biçente, doctor don Juan Ximénez de Occo, licenciado don Juan Bautista Fermín, regente y oydores del Consejo Real y supremo de su Magestad en este reyno de Navarra, y a los señores doctor don Martín de Argayz y Antillón, prior y canónigo de la sancta yglesia cathedral desta dicha ciudad, licenciados don Juan Cruzat y don Fermín Verio y Rossas, arcedianos de la tabla y cámara y canónigos de la dicha cathedral, el licenciado don Miguel de Villa Viçossa y el maestro don Bartolomé de Andrada, hospitalario y chantre, dignidades de la dicha cathedral, y a los señores don Fhelippe de Navarra y de la Cueba, cavallero del ábito de Santiago, y a don Antonio de Soria, capitán de ynfantería de los hordinarios desta dicha çudad, y al liçenciado don Juan de Echevelz, adbogado de las audiçias reales y regidor cabo de la dicha çudad de Pamplona, todos los quales y cada uno dellos juraron en devida forma de derecho de dejar berdad de lo que supieren y les fuere preguntando...».

A pesar de presentar estas razones, el obispo reconoce su obligación contraída en su consagración de «dar cuenta a Su Santidad de nuestro pastoral ofiçio y de las cosas tocantes al estado, clereçía, yglesias y súbditos de nuestro obispa-

⁹⁴ La información que aporta José Goñi Gaztambide sobre esta visita la incluimos en la exposición del desarrollo de la visita, en el apartado siguiente.

⁹⁵ Recordemos que este obispo solamente realizó una visita, no cumpliendo con la segunda, la cual expiraba el 20 de diciembre de 1617. Según José Goñi Gaztambide «De su actividad en 1617 conocemos pocas muestras» (GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, p. 216).

do, y a recibir con umildad los mandatos apostólicos». Al no poderlo hacer personalmente, anuncia enviará a otra «persona o nuncio» con su poder. Los once testigos aportan información y testimonio sobre la veracidad de conferencias convocadas por el rey Felipe III y de la necesidad de que el obispo permanezca en su diócesis para arreglar «la diferencia que tiene el reyno de Navarra y el de Francia sobre los términos y montes que llaman de Alduyde». De no ser así, «quedaría desamparado de gobierno y sería ocasión que no se acudiese a la reformation y castigo de las malas costumbres y que creçiesen y se amentasen los vicios, y en este reyno y obispado ay mayor obligaçión que en otros de la continua asistencia y residencia de los perlados. Respecto destar a la raya de Francia donde faltando el perlado se puede temer algunos malos subçesos, y por estas causas y raçones le parece a este testigo está su santísima illustrísima justamente escusado de yr personalmente a la çiudad de Roma».

Como el obispo no podía viajar hasta Roma, el 1 de julio de 1613 nombró procurador suyo al licenciado, presbítero y secretario de cámara, Juan Sánchez de Heredia, natural de Los Arcos⁹⁶. En esta carta de poder el obispo informa de nuevo a Roma de que no ha podido viajar en persona para ejecutar los actos de la visita porque:

«magnis arduis ad catholicam regiam maiestatem spectantibus causis, et negotiis in finibus regni Franciae manet atque existit praepeditus, nec non adversa valetudine existit, atque sexagesimum sua aetatis annum attingit».

El nombramiento de procurador y sus impedimentos políticos son citados por José Goñi Gaztambide en su *Historia de los obispos de Pamplona*⁹⁷.

Previo a este nombramiento de procurador, el obispo intentó rellenar otras fórmulas de poder, como se observa por las fórmulas de nombramiento de procurador y sus anotaciones que se han conservado en el ACP del año 1612. Concretamente, la primera no sirvió para la visita, según anotación que consta en la misma: «Esta forma aunque valió en tiempos del obispo don Bernardo de Rojas y Sandoval, no se quiso admitir en el del obispo don Fr. Prudencio de Sandoval y assí se enbió otra de Roma». En cambio, la segunda fórmula se utilizó como base para la redacción del poder definitivo de 1613: «Esta forma valió para Roma en el poder del obispo D. Bernardo de Rojas y Sandobal y D. Fr. Prudencio de Sandobal»⁹⁸.

⁹⁶ José Goñi Gaztambide indica que este procurador «natural de Los Arcos (Navarra) y beneficiado de Viana, fue enviado a Roma con el objeto de realizar la visita *ad limina* en nombre del obispo. También se intitula secretario del prelado» (*Ibidem*, p. 261).

⁹⁷ *Ibidem*, p. 203.

⁹⁸ En esta segunda fórmula de poder el obispo explicaba que tenía unos 65 años, dato que extrañó a Goñi Gaztambide, pues el propio obispo, declaró tener el 10 de noviembre de 1616 unos sesenta años

Este poder tuvo sus efectos en Roma, ya que se completó con el nombre de Juan Sánchez de Heredia y con la fecha de otorgamiento de poder. Fue este procurador quien presentó la relación en la Sagrada Congregación del Concilio en febrero de 1614: «*Pampilone. Relatio 7 quadriennii exhibita procuratorem expressum in mandato. Die februarii. 1614*». Desconocemos si se respondió a dicha relación, ya que en el dorso de ella no consta ninguna anotación de la *littera visitationis*, y tampoco se ha conservado el volumen de los *Libri visitationum Sacrorum Liminum*, donde podía constar la copia de la contestación. La *attestatio (exhibita)* certifica el cumplimiento de esta visita del cuadrenio séptimo.

6. Francisco de Mendoza y Ribera (1621-1622)

6.1. Grado de cumplimiento

Francisco de Mendoza no alcanzó el año al frente del obispado de Pamplona. Tomó posesión de la diócesis por medio de procurador, Martín de Argaiz y Antillón, el día 22 de junio de 1621, y fue trasladado a la mitra de Zamora el 13 de junio de 1622. Su mandato coincidió con la obligación de realizar la visita del noveno cuadrenio (1617-1621), que no cumplió, a pesar de sus buenas intenciones. La frustrada visita *ad limina* de Francisco de Mendoza es la segunda que no se llevó a cabo en la diócesis de Pamplona. A diferencia de la fallida visita correspondiente al cuadrenio octavo del obispo Prudencio de Sandoval –de la que no se conserva documentación–, se han conservado algunos documentos sobre la fase preparatoria, custodiados en el ACP, de la que pretendía ejecutar Antonio de Zapata.

Desgraciadamente, no contamos con la *relatio* de la diócesis, que constituye el indicador más claro de la aplicación de las reformas tridentinas. Su propósito de realizarla demuestra que en este primer cuarto del siglo XVII todavía continuaba muy viva la voluntad de dar cumplimiento a las disposiciones conciliares.

Conocemos las causas que impidieron su ejecución en Roma: las dificultades puestas por el rey Felipe III, que también afectaron a otros obispos hispanos; a las que hay que añadir que, después de prepararse la documentación, el procurador Felipe de Arbelaiz tuvo dificultades para embarcar.

poco más o menos: «El reloj debió de pararse en los sesenta años poco más o menos» (*Idem*). No obstante, en el poder definitivo de 1613 se cambió la edad del obispo, poniéndose 60 años. Este dato concuerda mejor con la referencia de 1616; el borrador de 1612 le otorgaría más edad por equivocación.

Los documentos conservados en el ACP muestran la preocupación e interés del obispo por llevar a cabo el mandato sixtino. En uno de ellos informa de los pasos llevados a cabo por Francisco Mendoza para su cumplimiento, que finalmente no alcanzó buen puerto.

6.2. Formación y trayectoria

Francisco de Mendoza y Ribera (Santa Olalla (Toledo), 1573-Madrid, 1634), hijo de una familia noble, estudió en Salamanca y se doctoró en Cánones. Fue canónigo de Toledo, inquisidor en Salamanca y consejero de la Suprema en Toledo. Antes de ocupar la mitra de Pamplona, fue obispo en Salamanca (1616-1621), donde sí realizó la visita de esta diócesis, y envió misioneros para que facilitasen la conversión de las almas a Dios y su salvación.

El 22 de junio de 1621 tomaba posesión de la diócesis de Pamplona por medio de Martín de Argaiz y Antillón, haciendo su entrada a la ciudad el 3 de julio. Francisco de Mendoza comenzó su visita pastoral al poco de llegar a la diócesis. La tuvo que interrumpir en dos ocasiones. La primera vez se hallaba en Olite y la segunda vez en la Ribera. También visitó San Sebastián y aprovechó su visita para insistir en algunas constituciones sinodales muy necesarias y poco observadas. A finales de su mandato, cuando era ya electo de Málaga, al no poder continuar con su visita pastoral, nombró algunos visitantes, a los que dio instrucciones muy concretas para que todos actuaran uniformemente.

Su breve mandato coincidió con la canonización de San Francisco Javier, San Ignacio de Loyola, Santa Teresa de Jesús, San Felipe de Neri y San Isidro Labrador por el papa Gregorio XV, el 12 de enero de 1622. Los cinco santos gozaron de gran culto en esta diócesis de Pamplona; en el caso del navarro, dio pie a una conocida controversia relativa a su proclamación como patrono del reino, en pugna con San Fermín y otros santos populares, que se resolvió, años después, con la solución del co-patronato (San Fermín y San Francisco Javier), dando satisfacción a las elites.

6.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» incumplida

Existen cinco documentos para el estudio de la fallida visita del cuatrienio noveno de la diócesis de Pamplona, todos ellos conservados en el ACP, y pertenecientes a la fase preparativa de la visita *ad limina*. Al no haberse ejecutado en Roma, no consta allí ningún tipo de documentación.

Cuatro de los cinco documentos son otorgamientos de poder; los tres primeros destinados a la realización de la visita *ad limina*, y el último destinado

Visita Cuadrienio (nº)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
9	1617-1621	<ul style="list-style-type: none"> - Nombramiento de procurador (1620, noviembre, 15). Doc. 34. - Nombramiento de procurador (1621, octubre, 3). Doc. 35. - Nombramiento de procurador (1622, febrero, 20). Doc. 36. - Poder para obtener letras apostólicas (1622, marzo, 11). Doc. 37⁹⁹. - Informe sobre impedimentos [1622]. Doc. 38. 		

para obtener unas letras apostólicas en Roma¹⁰⁰. El cuarto es un informe de los impedimentos que habían provocado la no realización de la visita, que resulta de suma importancia para entender los preparativos de esta visita frustrada y para poder confirmar que el procurador nunca llegó a Roma. Se trata de uno de los pocos testimonios conservados para el estudio de las visitas de los obispos de Pamplona donde, además de aludir a los actos centrales de la visita, el obispo pone de manifiesto las dificultades, contratiempos y problemas que debían afrontar en aquellos momentos para cumplir con la obligación¹⁰¹.

⁹⁹ En este poder el obispo otorga amplios poderes a Juan de Cegama para obtener cualesquiera letras apostólicas (de gracia y de justicia) y para realizar en Roma numerosas gestiones en su nombre. Como no se conserva documentación de la realización de la visita, es de suponer que este procurador tampoco pudo realizarla. La elección del obispo para la sede de Málaga pudo haber generado que Cegama dejase de gestionar asuntos en su nombre, incluida posiblemente la visita.

¹⁰⁰ El primero es un nombramiento de procurador, que figura en el ACP y es de fecha anterior a la llegada del obispo a la diócesis. No estaba destinado a esta visita del cuadrienio noveno del obispo de Pamplona, sino que lo formalizó siendo obispo de Salamanca, aunque ya nominado para el episcopado de Pamplona, con el fin de que su procurador Juan de Baleazar realizase diversas gestiones en Roma, entre otras, sus posibles visitas *ad limina*. Seguramente no tuvo efecto para la diócesis de Salamanca y el obispo lo trajo a Pamplona como modelo o para hacerlo efectivo en servicio de esta nueva diócesis.

¹⁰¹ El informe se conserva en el ACP y no en el ASV. Sin fecha, cabe datarlo en el año 1622, pues uno de sus ítems indica que Francisco de Mendoza ha sido elegido para el obispado de Málaga «en (*blanco*) deste presente año de 1622». El informe parece ser un borrador, en el que todos sus ítems tienen como finalidad justificar la intención del obispo de realizar la visita, y excusar al obispo de su incumplimiento por diversos impedimentos: «11. Item que, por todo lo susodicho, es cierto e yndultado que yo he cumplido con mi obligación en esta parte sin que se me pueda ymputar mera tardanza ni defecto alguno como es público y notorio y lo dirán los testigos». Al estar inacabado, faltan las testificaciones

Dejando de lado la documentación existente para el análisis de esta visita no cumplida, cabe aludir a la documentación que aparentemente no se generó. Llama la atención la inexistencia de la relación, al menos de su borrador, que no se conserva en el ACP. A pesar de que la visita no se llegó a cumplir en Roma, sabemos que los procuradores estaban dispuestos a efectuarla. Éstos debían ir provistos de la respectiva relación para poderla presentar en la secretaría de la Sagrada Congregación, pero desgraciadamente no tenemos ninguna noticia sobre la misma. Incluso, en uno de los apartados del último informe, citado anteriormente, se mencionan las obligaciones que debía realizar Felipe de Arbelaz en Roma, sin concretar en éstas la entrega de la relación: «...el dicho don Phelipe se obligó a yr en persona a la curia romana y parecer ante Su Santidad y cumplir y vesar los dichos umbrales de San Pedro y San Pablo y cumplir en todos y por todos con el tenor y forma del dicho poder...». Se podría englobar la entrega de la relación en la parte donde se dice: «cumplir en todos y por todos». Ese «en todos» parece aludir a la entrega de la relación. No obstante, se citan como cumplidos varios actos de la visitas, como la obligación de visitar las tumbas de los apóstoles¹⁰².

6.4. Historiografía de la visita

José Goñi Gaztambide es el único autor que menciona algún dato sobre esta visita *ad limina* frustrada:

«El 3 de octubre de 1621 el obispo dio poder al Dr. Miguel Cruzat, residente en Roma, para hacer la visita *ad limina*, pero no debió de llegar al destinatario. Unos meses después dio otro poder a Felipe de Arbelaz, beneficiado de Irún, pero estuvo detenido muchos días en Florencia y, al parecer, no pudo llegar a Roma (20 febrero 1622). El obispo hizo una información para probar que él había hecho todo lo posible y no tenía culpa si su procurador no pudo llegar a su destino. Al mismo tiempo designó procurador a Juan de Cegama para obtener cualesquiera letras apostólicas y seguir pleitos. Elección significativa, ya que Cegama era conocido adversario del cabildo catedralicio de Pamplona»¹⁰³.

Sus consideraciones no tienen en cuenta uno de los documentos, el poder elaborado en Salamanca.

¹⁰² En el apartado de análisis del contenido de la documentación generada para esta visita analizamos más detalles del contenido de este documento, aunque se podrían hacer más análisis de este Informe que quedó inacabado.

¹⁰³ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, p. 299.

6.5. Desarrollo de la visita

El cuatrienio noveno expiraba el 20 de diciembre de 1621. En todo momento, el obispo afrontó la realización de la visita, confeccionando documentos en su fase preparativa. Sus intenciones quedaron reflejadas en algunos poderes y, sobre todo, en el informe justificativo de su interés por realizarla, elaborado en previsión de su dificultad para llevarla a cabo.

La llegada de Francisco de Mendoza a la diócesis de Pamplona puso fin al estado de la diócesis en sede vacante a lo largo de más de un año (12 de marzo de 1620 hasta 22 de mayo de 1621), tiempo en el que debían haberse llevado a cabo los preparativos de la novena visita que, obviamente, no podían iniciarse hasta que Francisco de Mendoza accediera a su nuevo destino. El obispo tomó posesión de la diócesis el 22 de junio de ese mismo año. Sin perder tiempo, y a pesar de la premura, el 3 de octubre de 1621 nombró procurador al Dr. Miguel Cruzat para que realizase los actos de la visita *ad limina*.

Puede que este nombramiento no llegara al destinatario, pero también pudo suceder que Miguel Cruzat rechazase el nombramiento por diversas razones. Lo cierto es que el obispo dio un nuevo poder el 20 de febrero de 1622, en esta ocasión a Felipe de Arbelaz, beneficiado de Irún, para que realizase los actos de la visita en su nombre.

Tras las vicisitudes de los procuradores, el obispo tuvo que hacer un informe a Roma para probar que él había hecho todo lo posible por cumplir con la visita, pero que no tenía la culpa de los impedimentos surgidos para realizarla. Este informe resulta de gran valía, pues constituye una síntesis de los preparativos. En este documento se recogen las dificultades de sus procuradores, y en todo momento el obispo deja constancia de su preocupación e intenciones por desarrollar el cometido de su obligación. En el informe nada se indica sobre el nombramiento de Juan de Cegama para resolver ciertos asuntos en Roma.

7. Cristóbal de Lobera y Torres (1623-1625)

7.1. Grado de cumplimiento

Durante los dos años que Cristóbal de Lobera y Torres estuvo en la sede de Pamplona podía haber realizado la visita del cuatrienio décimo (1621-1625), pero por diversas circunstancias no llegó a realizarla. Pudo haberla realizado, pues estuvo en la diócesis hasta pocos meses antes de expirar el plazo del cuatrienio.

Se trata de la tercera visita incumplida en la diócesis de Pamplona. Desconocemos si existieron preparativos, o si hubo impedimentos para su realización.

Desarrolló, sin embargo, parte de su visita pastoral. Planificó su inicio para el 26 de agosto de 1623, aunque el 13 de septiembre de ese mismo año todavía no había partido hacia las parroquias que debía visitar porque estaba inmerso en un pleito. Sabemos que visitó con posterioridad y durante 23 días la zona de la Ribera.

7.2. Formación y trayectoria

Cristóbal de Lobera y Torres nació en el seno de una familia noble de Plasencia. Formado como jurista, fue abad de las colegiatas de Ampudia y Lerma. Antes acceder a la sede de Pamplona, fue obispo de Badajoz (1615-1618) y Osma (1618-1623). En estas iglesias no sufrió enfrentamientos con ningún cabildo, al contrario de lo que le sucedió en Pamplona¹⁰⁴, donde tomó posesión de la diócesis el 24 de mayo de 1623. Entró en ella el 7 de julio de 1623.

Resultó un obispo conflictivo, lo que pudo redundar en el incumplimiento de sus deberes respecto de la realización de la visita *ad limina*. Desde un principio se rodeó de colaboradores no naturales de la diócesis, salvo el oficial principal, que debía escogerlo del cabildo catedralicio. Su mandato estuvo marcado precisamente por los pleitos con el cabildo. Goñi Gaztambide lo recuerda de manera crítica: «Entró pleiteando y salió pleiteando, casi siempre por iniciativa suya»¹⁰⁵. Los juicios obedecieron a la visita a las audiencias, a la cuarta de las dignidades (los frutos en especie que debían pagar las dignidades al obispo por el sello), a la visita a Guipúzcoa y Uncastillo, y a otras pretendidas exenciones. Por otra parte, en la fase final de su mandato, el clero de Guipúzcoa presentó el 19 de abril de 1625 su proyecto de instalar en su tierra un obispado. El problema para llevarlo a cabo radicaba en su financiación. Tal como lo afirmó el padre Larramendi, se desconoce por qué se abandonó el proyecto.

Bajo su mandato publicó un edicto donde se señalaba que el día 2 de diciembre había de guardarse fiesta por San Francisco Javier, y desde 1624 el reino celebró en esa fecha la festividad.

El obispo partió de Pamplona hacia el obispado de Córdoba el 17 de mayo de 1625. Después de su mandato en Córdoba (1625-1630), fue nombrado también para la diócesis de Plasencia (1630-1632) y Compostela, aunque murió antes de que fuese preconizado para esta última.

¹⁰⁴ Pueden consultarse estos y otros datos en GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Ibidem*, pp. 315-348.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 321.

8. José González Díez, O.P. (1625-1627)

8.1. Grado de cumplimiento

José González Díez permaneció en la mitra pamplonesa dos años y nueve meses. Durante este tiempo no debía realizar ninguna visita *ad limina*, pues llegó a la diócesis de Pamplona cuando comenzaba el undécimo cuatrienio (1625-1629), y se marchó dos años antes de que expirase. Fue nombrado para la sede de Pamplona el 24 de abril de 1625, cuando era obispo de Plasencia. Tomó posesión de su nuevo destino el 12 de enero de 1626, y gobernó la diócesis de Pamplona hasta el 14 de enero de 1627. Su corta estancia al principio del cuatrienio le eximió de la responsabilidad de realizar la visita. Sin embargo, realizó la visita pastoral a Tolosa y parte de la Provincia de Gipuzkoa, aunque no la completó en otros lugares.

8.2. Formación y trayectoria

Natural de Villadiezma, diócesis de Palencia, tomó el hábito de Santo Domingo de San Pablo de Valladolid y estudió Artes y Teología. Fue predicador de Felipe II, provincial de España, confesor del hijo menor del rey, y consultor y calificador del Santo Oficio. Cuando llegó a Pamplona, encontró el cabildo dividido en dos bandos políticos, unos partidarios de los agramonteses y otros de los beamonteses. Los oficios de la catedral y su gobierno estaban también afectados por esta división en bandos. Su pontificado en la sede de Pamplona se caracterizó por la falta de iniciativas pastorales, según Goñi Gaztambide. Durante su mandato se publicó la doctrina cristiana en romance y vascuence, compuesta por el licenciado don Juan de Beriain, abad de Uterga, el año 1626.

En diciembre de 1626 Felipe IV lo nominó para la iglesia de Santiago de Compostela. Al poco tiempo, en 1630, fue destinado a la iglesia de Burgos por motivos de salud, donde murió el 26 de enero de 1631.

9. Pedro Fernández Zorrilla (1627-1637)

9.1. Grado de cumplimiento

La llegada a la diócesis de Pamplona de Pedro Fernández de Zorrilla ponía fin a un período de incumplimientos de las visitas *ad limina* por parte de los obispos anteriores. Las correspondientes a los tres últimos cuatrienios no se habían efectuado, siendo la última realizada la del obispo Prudencio de Sandoval en el año 1614, y con retraso (cuatrienio séptimo, 1609-1613). Pedro Fer-

nández Zorrilla había dado cumplimiento de la visita *ad limina* en sus destinos anteriores, en concreto en Mondoñedo (1618), a través del procurador Juan de Barreira, y hasta diciembre de 1621 tenía tiempo para cumplirla por Badajoz. Se imponía nuevamente la aplicación de la contrarreforma, que, en palabras de Goñi Gaztambide:

«en su aspecto positivo de reforma interna, adquirió caracteres de extrema dureza y rigor con Zorrilla [...] Los obispos trataron de llevar a efecto los programas pastorales trazados por el Concilio de Trento y aún intentaron superarlos por medio de cartas pastorales y de misiones populares; pero recurrieron poco a estos procedimientos y en líneas generales mostraron poca imaginación pastoral. Su instrumento esencial fue la visita. Rehuyeron el sínodo diocesano. Zorrilla, presionado por todas partes, convocó al clero; pero el desastroso fin del sínodo de Puente la Reina sembró el pánico en sus sucesores»¹⁰⁶.

Con sus casi once años al frente del obispado de Pamplona, era el obispo que más tiempo residía en la diócesis de Pamplona desde la constitución *Romanus Pontifex*. Durante su mandato debía cumplir con las visitas de los cuatrienios undécimo (1625-1629) y duodécimo (1629-1633). De estas dos visitas realizó solamente la primera, por medio de procurador y con retraso, gracias a la concesión de una prórroga por parte de la Sagrada Congregación del Concilio. Incumplió sin embargo con la obligación de la siguiente visita. Además de estos dos cuatrienios, el obispo preparó la visita del cuatrienio decimotercero (1633-1637), pero no pudo realizarla porque murió antes de que expirase el cuatrienio. Dejó preparada la documentación e incluso llegó a mandar la *relatio* a Roma. Su fallecimiento en agosto, cuatro meses antes de cumplirse el cuatrienio (20 de diciembre de 1637), parece altamente probable que fuera el motivo de no cumplirse la visita, pues en el ASV no constan certificados ni anotaciones en el dorso de los documentos que acrediten su cumplimiento. Sin embargo, los preparativos de esta visita *ad limina* estaban dentro de los plazos, pues los documentos conservados en Roma están fechados en marzo de ese año.

Al obispo, que residió en la diócesis más de una década, le dio tiempo a conocer bien la realidad diocesana. Su obligación era dar cuenta a al Santa Sede del estado material y espiritual de la diócesis mediante las visitas, pero no se observan apenas cambios en la manera de realizar los actos de la visita y en la forma y contenido de sus documentos. Continuaban destacando los tres actos principales de las visitas establecidos en la constitución sixtina: la veneración de las tumbas de los apóstoles, el saludo al Papa y la entrega del informe (*relatio*) de la diócesis. En su primera visita, correspondiente al cuatrienio undécimo,

¹⁰⁶ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. IV, pp. 15-16.

contamos por primera vez en la diócesis de Pamplona con el certificado de haber realizado la visita a la tumba de los apóstoles San Pedro y San Pablo (*fides visitationis*).

9.2. Formación y trayectoria

Pedro Fernández Zorrilla (Huérmeces, Burgos, ca. 1590-Estella, 1637) era conocido por los canónigos de la catedral antes de su nombramiento para la mitra iruñesa. Los conflictos que había tenido este obispo en sus anteriores diócesis (Mondoñedo y Badajoz) habían sobrepasado fronteras¹⁰⁷. Era doctor en Derecho Canónico por la Universidad de Salamanca y había sido maestro del duque de Uceda y capellán real.

La presentación oficial de Pedro Fernández Zorrilla en la sede de Pamplona tuvo lugar el 14 de enero de 1627, aunque no hizo su entrada en la ciudad hasta el día 6 de octubre de ese mismo año. Murió en Estella el 11 de agosto de 1637 y fue enterrado en la capilla mayor del monasterio de San Benito de esta ciudad.

Comenzó con su visita pastoral en el mismo año que llegó a la mitra de Pamplona. Antes de emprenderla, solicitó a los párrocos del valle de Arakil que le enviasen una relación de los clérigos, beneficiados, ermitas, hospitales, capellanías y cofradías existentes en cada pueblo (11 de diciembre de 1627)¹⁰⁸. Inició su visita pastoral por toda la diócesis el primer día de cuaresma de 1628, interrumpiéndola solamente por causas mayores, como su nombramiento de virrey durante un año o el intento de celebración del sínodo diocesano. El mal tiempo y los fríos del invierno no le desanimaron para continuar con su visita pastoral.

El obispo permaneció casi todo su mandato fuera de la capital, realizando visitas o residiendo en otros lugares distintos a Pamplona. Las instituciones pamplonesas (ayuntamiento, cabildo, clero, etc.) se vieron decepcionadas. El obispo dejó de estar presente en momentos muy críticos para ellos, como las enfermedades y muertes que asolaron a la población bajo su mandato, y se le

¹⁰⁷ Para conocer más datos de su estancia en la sede, véase GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, pp. 370-499. Este autor incluye en las primeras páginas algunos datos del paso de este obispo por otras diócesis, pp. 370-376.

¹⁰⁸ José Goñi Gaztambide manifiesta su desconocimiento de si Pedro Fernández Zorrilla pudo haber enviado a los demás arciprestazgos otras provisiones con el mandato de que le enviasen una relación de cada parroquia con esos datos (*Ibidem*, p. 379). Por los datos que se piden, pueden ser estos informes similares a los que décadas más tarde (1733) remitirán desde cada parroquia de la diócesis en 1733 desde cada parroquia de la diócesis, para posteriormente confeccionar el Catálogo que se adjuntó a la *relatio ad limina* de 1734, y que hemos estudiado en la monografía *supra*.

acusó de no realizar limosnas, ni repartir misericordia ni asistir a los más menesterosos. Tampoco asistió a algunos actos litúrgicos solemnes.

Las visitas pastorales de Pedro Fernández Zorrilla fueron muy criticadas por sus coetáneos, debido a que adoptaba posturas de castigo y se aprovechaba para recaudar derechos de visita, multas, etc., arruinando a las iglesias.

Los conflictos con el cabildo catedralicio fueron constantes. Al comienzo de su mandato las relaciones con el cabildo fueron cordiales, pero las tensiones comenzaron cuando el obispo no respetó la exención del cabildo a su jurisdicción y control. La crispación se intensificó cuando el obispo pretendió visitar la capilla parroquial de San Juan, localizada dentro de la iglesia catedral. Desde entonces se sucedieron las pretensiones y pleitos, como la solicitud del obispo al rey para que el monarca secularizase al cabildo de la iglesia catedral de Pamplona. Por lo que respecta a las jurisdicciones civiles y criminales, Pedro Fernández de Zorrilla quiso acaparar y aplicar sobre los capitulares la jurisdicción que no ejercía sobre ellos: la criminal. Asimismo, el obispo pretendió cobrar la cuarta parte de los frutos del primer año por el sello. Sobre este asunto la Congregación del Concilio le recordó que, tal y como prohibió el concilio de Trento, no podía percibir nada por el sello, a pesar del derecho creado por la costumbre en la diócesis de Pamplona.

Otro conflicto fue provocado por la postura del prelado en los preparativos y en la celebración del sínodo diocesano. A pesar de lo que dispuso el concilio de Trento, hacía más de cuarenta años que no se celebraba ningún sínodo diocesano en Pamplona: desde el del año 1590. Las Cortes, reunidas en Pamplona el 12 de julio de 1632, solicitaron al obispo la celebración del sínodo. Fernández Zorrilla confirmó la inminente celebración del sínodo para la fiesta de San Juan Bautista (24 de junio). Sin embargo, llegada la fecha, no hubo ninguna celebración. El obispo se excusó por su malestar físico, el cual le obligó a retirarse a la montaña unos días y por su obligación por acabar con su visita pastoral a Guipúzcoa. Varios canónigos le recordaron que el sínodo constituía su primera obligación pastoral, y que dejase en un segundo plano sus visitas pastorales. Al final, tras la insistencia de la diputación y el cabildo, el obispo fijó una nueva fecha y decidió que se celebrase el sínodo en Puente la Reina, localidad donde se había estacionado el obispo, pues no tenía ninguna intención de volver a Pamplona para celebrar el sínodo en la catedral, donde era costumbre realizarlo. La celebración del sínodo tendría como principal fin revisar las antiguas constituciones sinodales, adaptándolas a los nuevos tiempos. El inicio y desarrollo del sínodo no discurrió con normalidad y tranquilidad, destacando entre las varias dificultades la retirada de los canónigos y el desacuerdo en la redacción de los capítulos de la nueva constitución entre el obispo y los clérigos. Por ello, se puede considerar como no efectuado, a pesar de ser convocado e iniciarse, sobre todo teniendo en

cuenta que no se llegaron a redactar sus capítulos ni dio lugar a una nueva constitución. Tal y como apunta José Goñi Gaztambide: «El recuerdo de tan tristes acontecimientos pesó tanto en la posterioridad, que ya no se intentó convocar un nuevo sínodo hasta el año 1815»¹⁰⁹.

Fue bajo su episcopado cuando se extinguió la lucha de los bandos de agramonteses y beaumonteses, por acuerdo fomentado por el rey Felipe IV, el 24 de mayo de 1628. Y también se cursó la petición de la Diputación al Papa para que confirmase el patronato de San Francisco Javier sobre Navarra. La Congregación de Ritos recordó los requisitos que debían observar los patronos seleccionados, como que fueran santos canonizados y no beatificados, o que la elección fuese a través de votos secretos de los habitantes del reino.

Pedro Fernández Zorrilla murió en Estella el 11 de agosto de 1637; la sede quedó vacante hasta el 23 de marzo de 1639. Entre tanto, llegó la noticia de que un poderoso ejército francés pretendía invadir Navarra, lo cual causó espanto en Pamplona y en todo el territorio navarro. Ante tal amenaza, se ordenó que los ministros del tribunal eclesiástico aptos para las armas estuviesen por la capital para en caso de necesidad. El 23 de junio de 1638 se realizó una lista con las armas que poseía cada uno. Más adelante, los franceses intentaron entrar por Roncesvalles, concentrando finalmente sus esfuerzos en la conquista de Fuenterrabía.

9.3. Fuentes documentales sobre las visitas «ad limina» de los quadrienios 11 y 13

De las visitas de los quadrienios undécimo y decimotercero contamos con 16 documentos, todos obrantes en el ASV, salvo dos en el ACP que son nombramientos de procurador para la primera visita de este obispo. Uno de estos dos poderes también se encuentra en el ASV.

A diferencia de otras visitas anteriores, en esta ocasión contamos con documentación de la fase ejecutiva y acreditativa, y también por primera vez contamos con unas *fides visitationis* o certificados originados en las basílicas de Roma.

Hemos de señalar que en el ACP existen más documentos en la carpeta *ad limina* de este obispo que no tienen relación con las visitas que le tocaba realizar. En concreto son tres documentos y diferentes copias de los mismos: uno de ellos lo hemos incluido el primer en el cuadro superior; se trata de una carta fechada el

¹⁰⁹ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, p. 405.

Visita Cuadrienio (n ^o)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
11	1625-1629	- Carta (1618, agosto, 14). Doc. 39. - Nombramiento de procuradores (1629, febrero, 10). Doc. 40. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) (1629, febrero, 12). Doc. 41.		
				- Concesión de prórroga para ocho meses (1629, junio, 20). Doc. 42.
		- Carta del obispo al cardenal de la Sagrada Congregación del Concilio (1630, enero, 12). Doc. 43. - Nombramiento de procurador (1630, enero, 12). Doc. 44.		
				- Carta (1630, abril, 26). Doc. 45.
		- Nombramiento de procurador (1630, julio, 11). Doc. 46. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) [1630]. Doc. 47.		
			- Fe de la visita (<i>Fides visitationis</i>) San Pedro y San Pablo (1630, diciembre, 19). Doc. 48.	
				- Respuesta de la S.C.C. a la relación (<i>Littera visitationis</i>) (1631, febrero, 1). Doc. 49.
12 ¹¹⁰	1629-1633			
13 ¹¹¹	1633-1637			- Concesión de prórroga para realizar la visita <i>ad limina</i> (1636, noviembre, 15). Doc. 50.
		- Nombramiento de procurador (1637, marzo, 12). Doc. 51. - Carta del obispo al Papa (1637, marzo, 12). Doc. 52. - Carta del obispo al cardenal de la S.C.C. (1637, marzo, 13). Doc. 53. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) [1637]. Doc. 54.		

14 de agosto de 1618 que no alude a ninguna de las visitas *ad limina* que realizó Pedro Fernández Zorrilla para la diócesis de Pamplona, pero donde se citan otras visitas que efectuó en sus destinos diocesanos anteriores¹¹². El segundo de ellos es un poder que otorga el obispo a Diego López de Francia, laico y residente en la curia romana, para aceptar la alternativa en la colación de los beneficios (27 de abril de 1628): su contenido se limita a la concesión de poder para el asunto de los beneficios concedidos por Urbano VIII, pero no se menciona nada de la visita *ad limina*; el poder no fue aceptado en Roma y por eso se tuvo que redactar otro de acuerdo con una fórmula que se le envió al obispo. Tal y como apunta el historiador de los obispos pamploneses, «la alternativa fue despachada el 16 de junio de 1629. Suponemos que con tal motivo haría la visita *ad limina* por procurador». El tercer documento se halla relacionado con la alternativa del 16 de junio de 1629, citada en un decreto fechado el 12 de febrero de 1635 (escrito en castellano y la alternativa en latín); se conservan seis copias de este documento y cada una de ellas presenta pequeñas variantes en la grafía de algunas palabras, que no alteran el contenido del documento¹¹³.

Los documentos de la visita del cuatrienio undécimo son 11. El primero corresponde a visitas realizadas en sus anteriores diócesis. Otros 6 son concernientes a los preparativos de esta visita de Pamplona, y los otros 4 pertenecen a la fase ejecutiva y acreditativa. Se ha de destacar de estos últimos cuatro, una concesión de prórroga y la *fides visitationis*. Es la primera vez que tenemos constancia de este tipo de documento en el estudio de las visitas de los obispos de Pamplona. En cuanto a los documentos de la fase preparativa, solamente

¹¹⁰ Visita no realizada.

¹¹¹ A pesar de la existencia de documentos para este cuatrienio, no se conserva ninguno que acredite su cumplimiento.

¹¹² Esta carta, escrita desde Roma por Garcilaso de la Vega, informa al obispo de haber cumplido con la última visita que realizó de la diócesis de Mondoñedo por medio de su procurador Juan de Barreira. Y le avisa de que tiene que cumplir con la de su actual diócesis de Badajoz antes del 20 de diciembre de 1621. Le advierte también que los anteriores cuatrienios no cumplidos por sus antecesores, aunque hayan incurrido ellos en censuras, no le obligan a él: «no le corre a V. S. obligación por aquel cuatrienio por aver expirado antes que V. S. fuese obispo de Badajoz». En la carta alude a las bulas relativas a la diócesis de Badajoz. Esta carta ha sido mencionada por José Goñi Gaztambide; la data un día antes de lo que consta en la propia carta (*Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, p. 381).

¹¹³ La transcripción del segundo y tercer documento no la incluimos en nuestra obra *Las visitas «ad limina» de la diócesis de Pamplona (1585-1909): Documentos*, (en prensa), por no ser de utilidad para el análisis de la undécima visita ni aportar datos sobre visitas. A pesar de que el contenido de éstos documentos no aporta ningún dato sobre el cumplimiento de las visitas *ad limina* del obispo, aunque corresponden a la diócesis de Pamplona. No obstante, en el siguiente apartado retomaré la fecha de la alternativa del tercer documento para explicar su conexión con otros documentos que sí se generaron para el desarrollo de la primera visita de este obispo.

hemos de señalar la existencia de dos *relationes* para el cumplimiento de una misma visita. Este hecho lo hemos visto también en la visita del cuadrienio sexto del obispo Antonio de Venegas y Figueroa.

Como se observa en el cuadro, la visita del cuadrienio duodécimo no se realizó, ni consta documentación de ellas. De la visita del cuadrienio décimo tercero, que tampoco llegó a realizarse en Roma, seguramente por defunción del obispo, hay que señalar que existen 5 documentos, cuatro conservados en el ACP y uno en el ASV, generado en Roma. Este documento es una concesión de prórroga de tiempo para poder realizar la visita. La muerte del obispo sucedió poco antes de acabarse el cuadrienio.

9.4. Historiografía de las visitas

No existe ningún estudio específico sobre la visita del cuadrienio undécimo, salvo las referencias de José Goñi Gaztambide en su *Historia de los obispos de Pamplona*. Cita y explica solamente dos documentos del ACP (el poder para aceptar la gracia de la alternativa de los beneficios y la alternativa de 16 de junio de 1629). Al no citar los documentos del ASV, su análisis resulta incompleto: no tiene en cuenta la prórroga concedida, ni la realización de la visita un año después. Por eso concluye con la suposición de que «con tal motivo haría la visita *ad limina* por procurador»¹¹⁴.

9.5. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuadrienio 11

La visita del cuadrienio undécimo expiraba el 20 de diciembre de 1629. El primer documento sobre su preparación se redactó dentro de los plazos oficiales. Pedro Fernández Zorrilla comenzó los preparativos con el nombramiento de procuradores el 10 de febrero de 1629. El obispo nombró a Pedro de Sarabia y a Diego López de Francia para que realizasen la visita en su nombre. También consta en el margen del documento el nombramiento de Bernardo Ladrón de Cegama, archidiácono de Santa Gema y dignidad de la catedral. Estos procuradores fueron nombrados por el obispo para aceptar en Roma la alternativa en la colación de los beneficios. Ya hemos aludido que en 1628 se nombró a López de Francia para que se hiciese cargo de esta misma cuestión. Este poder de 1628

¹¹⁴ La escasa información que proporciona José Goñi Gaztambide sobre esta visita se concentra en un pequeño apartado en la página 381 (*Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V). En esta misma página incluye la referencia archivística de la información *ad limina* que se puede consultar en el ACP.

no fue aceptado en Roma, por lo que el 10 de febrero de 1629 tuvo que volver redactarse el nuevo poder¹¹⁵.

Este segundo nombramiento de procuración fue aceptado en Roma, en lo relativo a la cuestión de la alternativa, pues un documento del ACP, datado el 13 de febrero de 1635, incluye la alternativa del secretario del Papa (del 16 de junio de 1629), juntamente con la cuestión de la aceptación de los beneficios.

José Goñi Gaztambide supone que el nuevo nombramiento de procuradores para la aceptación de la gracia de la alternativa de los beneficios serviría también para la realización de la visita *ad limina*. Pero no parece que fuese así, pues la única noticia proveniente de la curia romana es una concesión de prórroga de ocho meses (20 de junio de 1629). No ha quedado constancia de quién elevó su súplica y tampoco del documento en sí; solamente conocemos este dato por el registro de la concesión en los *Libri visitationum*. Suponemos, por la fecha de concesión, que el procurador López de Francia tramitaría el documento.

Dos días más tarde de la fecha del nombramiento de procurador (10 febrero), se confeccionó la *relatio*. Esta relación, a diferencia de lo acostumbrado, fue confeccionada por los propios procuradores, según consta al comienzo de la misma: «*facienda per D. Petrum de Sarabia, canonicum dictae ecclesiae Pampilonensi, et Didacum López de Francia, procuratores episcopi dictarum ecclesiae et dioecesis ad visitanda limina apostolorum Petri et Pauli specialiter deputatos*». Este último procurador también había sido nombrado unos meses antes para aceptar en Roma la gracia de la alternativa en la colación de los beneficios¹¹⁶. En cuanto al contenido, la relación no varía con respecto a las anteriores. Trata sobre la catedral, las parroquias, el problema de los patronatos laicos, re informa que se conserva dignamente la religión, que el obispo ejerce su jurisdicción y que carece de casa propia.

La documentación que se preparó en Pamplona para esta visita se conserva en el ASV, por lo que fue recogida en la Sagrada Congregación del Concilio. Se trata de la primera preparación de esta visita, cuya realización se fue retrasando. Desconocemos la causa por la que Roma concedió una prórroga, pues la documentación, en un principio, estaba preparada para ejecutar la visita. Pudo

¹¹⁵ Al final del propio documento de nombramiento de procuradores se anotó con letra posterior y con redacción un tanto confusa la invalidez del anterior poder del 27 de abril de 1628, y la elaboración del nuevo: «No valió esto en Roma, sino la forma que allí se embió a los obispos y conforme a ella se hizo por ante el archidiácono Maço en 18 de maio 1628». José GOÑI GAZTAMBIDE hace referencia a este documento de 27 de abril, advirtiendo que no fue aceptado y afirmando que se envió otro (*Historia de los obispos de Pamplona*, vol. V, p. 381).

¹¹⁶ Hemos aludido a este nombramiento anteriormente, al analizar los documentos de la carpeta *ad limina* del ACP para la primera visita *ad limina* de este obispo.

ser que el procurador no fuese apto para realizar la visita. Sea por lo que fuere, se cursó la solicitud y se concedió la prórroga de ocho meses. La solicitud de la prórroga se concedió dentro de los plazos de tiempo del correspondiente cuadrinio.

Las siguientes noticias sobre la segunda preparación de la visita del cuadrinio undécimo coinciden justamente con el paso de los ocho meses de prórroga. El 12 de enero de 1630 el obispo de Pamplona escribió al cardenal de la Sagrada Congregación, disculpándose por la imposibilidad de realizar personalmente la visita *ad limina*. En la carta informaba de sus múltiples ocupaciones (algunas de asuntos graves) para cuidar de toda la extensa diócesis, que era en parte montañosa y que limitaba con Francia y el océano. De ninguna manera podía, por estas razones, realizar la visita *ad limina*, pero manifestaba que la iba a cumplir por medio de procurador y mostraba a su vez la fidelidad y adhesión a la Santa Sede. El mismo día, el obispo otorgó poder para realizar la visita a Jerónimo de Calatayud, presbítero beneficiado de las iglesias de Tafalla y Grocin. Existe una carta datada en Roma el 26 de abril de 1630, pidiendo que se admita como procurador a Jerónimo de Calatayud «mandato dal vescovo di Pamplona *ad visitanda limina*». Unos meses más tarde, el 11 de julio de 1630, el obispo otorga poder a Jerónimo de Calatayud para que haga la visita *ad limina* en su nombre. En la cabeza del poder, redactado en latín, figura la siguiente frase en castellano: «Di dos traslados, el uno el día de su fecha, el otro de allí a algunos días. Y otro en sus manos a su ilustrísima en 14 de octubre de 1630». Firma el poder el notario Alfonso del Mazo.

Asimismo, se vuelve a redactar otra *relatio*, similar a la fechada en el año 1629. Esta segunda relación está sin datar, aunque suponemos que se elaboraría en el marco temporal de estos preparativos, ya que al comienzo de la relación consta que fue confeccionada por el procurador («facienda per D. Hieronimum de Calatayud»). Se trata prácticamente de una mera copia de las anteriores *relationes*.

Por otra parte, un documento de 19 de diciembre de 1630 constata que el procurador visitó las tumbas de San Pedro y San Pablo¹¹⁷. Es la primera vez que conocemos que un procurador de la diócesis de Pamplona realiza este acto, el primero y uno de los centrales de la visita *ad limina*. Por último, y como muestra contundente del cumplimiento de esta undécima visita, se registró una copia de la respuesta a la relación en los *Libri visitationum* el 1 de febrero de 1631 (*littera*

¹¹⁷ Este documento presenta la particularidad de que en un mismo folio se juntan las certificaciones de la visita a la basílica de San Pedro y a la de San Pablo. En visitas sucesivas se certifican las visitas a las basílicas en folios diferentes.

visitationis). En esta *littera visitationis* se encomiendan al obispo su deber de reivindicar la construcción de su casa, así como que cuide su jurisdicción y haga cumplir en su diócesis los cánones del concilio de Trento.

Después de tres intentos, el obispo Pedro Fernández Zorrilla pudo finalmente cumplir con su deber de realizar la primera de sus visitas, la del cuatrienio undécimo.

9.6. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuatrienio 13

Después del cumplimiento de la undécima visita, el obispo Pedro Fernández Zorrilla no realizó la siguiente, la duodécima, retomando la obligación en el decimotercer cuatrienio. Los documentos que se conservan de esta visita *ad limina* informan de los preparativos del obispo para cumplir con su obligación. Sin embargo, ninguna de estas noticias documentales confirma la realización de la visita. Incluso en algunos de sus documentos se anotó la información de que esa visita servía para el cuatrienio número 14 en el nombramiento de procurador (doc. 51). Estos datos desconcertantes pueden obedecer a una equivocación en la cifra del cuatrienio, o a una confusión en la documentación de ambas visitas. Obviamente, la visita del cuatrienio 14 la realizó el siguiente obispo.

Dejando de lado este asunto –sobre el que volveremos al abordar el obispado de Juan Queipo de Llano– y centrándonos en los preparativos de esta visita de Pedro Fernández Zorrilla, sorprende que todos los documentos que se elaboraron para cumplir con la obligación llegaron a Roma. Todos ellos fueron depositados en la curia romana (actualmente en el ASV), y curiosamente no se conserva ninguna copia en los archivos de la diócesis de Pamplona. Por otra parte, no existe ningún certificado o anotación que confirme el cumplimiento de esta visita del cuatrienio decimotercero, y hemos de tener en cuenta que las únicas anotaciones que se hicieron en Roma fueron relativas al siguiente cuatrienio.

Los preparativos de esta visita comenzaron antes de que expirase el plazo del cuatrienio el 20 de diciembre de 1637. La primera noticia es una concesión de prórroga del 15 de noviembre de 1636: «*Datae fuerunt haec prorogationis visitationis limina episcopo Pampilonen. Cum absolute et condonatione <ad sex menses> in forma*». Resulta extraño que le concedieran prórroga de seis meses cuando aún quedaba más de un año para expirar el plazo el 20 de diciembre de 1637. Puede que estuviera influyendo en ello el dato de que no estaba cumplida la visita del cuatrienio anterior.

Unos meses más tarde se elaboraron varios documentos (marzo de 1637). En primer lugar un poder, fechado el 12 de marzo, por el que el obispo nombraba procurador a Vicente Gallipienzo para realizar la visita. También, el prelado

escribió dos cartas (el 12 y 13 de ese mes), una al Papa y otra al cardenal de la Sagrada Congregación, disculpándose por su imposibilidad de marchar a Roma y realizar la visita personalmente. Las dos cartas, datadas en Carcastillo, presentan contenidos muy similares, pero en la última, a diferencia de la anterior, se indica la remisión de la relación con los asuntos de la diócesis. La relación, que no posee data y tampoco informaciones novedosas, se habría elaborado por esas fechas. Pensamos que la existencia de esta relación no es una prueba concluyente para confirmar el cumplimiento de la visita, pues falta el registro o existencia de los certificados de la *attestatio* o de la *littera visitationis*. Por otro lado, la visita que realiza el siguiente obispo es en el año 1639, con *littera visitationis* de 1640, cuando de por sí el siguiente cuadrienio finalizaba el 20 de diciembre de 1641. El hecho de que el margen de tiempo entre la preparación de esta visita y la siguiente sea muy corto refuerza la hipótesis de que no se llevó a cabo la visita del cuadrienio 13. La visita del cuadrienio 14 se realizó y dio por cumplida un año antes de que finalizase su cuadrienio, sin duda por el hecho de que no se habían realizado las visitas de los cuadrienios anteriores (12 y 13).

10. Juan Queipo de Llano (1639-1647)

10.1. Grado de cumplimiento

Juan Queipo de Llano fue obispo de Pamplona alrededor de ocho años. Durante ese tiempo debía realizar las visitas de los cuadrienios decimocuarto (1637-1641) y decimoquinto (1641-1645). Este obispo, al igual que su antecesor, cumplió parcialmente con su obligación de las visitas *ad limina*, pues solamente llevó a cabo la primera a través de procurador.

10.2. Formación y trayectoria

Tras la muerte de Pedro Fernández Zorrilla, la Diputación del reino de Navarra reivindicó el nombramiento para la sede de un prelado natural del reino¹¹⁸. Su petición fue desoída, pues el 10 de enero de 1639 se despacharon bulas para que el asturiano Juan Queipo de Llano (Cangas de Tires, Asturias, 1584 -

¹¹⁸ Véase GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, pp. 13-115. Al igual que para el estudio de los otros obispos de Pamplona, la información que proporcionamos sobre los obispos la hemos sacado principalmente de la obra de José Goñi Gaztambide. Volvemos a recordar que en ella se pueden consultar más datos sobre la actividad de los prelados de la diócesis de Pamplona. En este estudio sólo reflejamos los datos más destacados de los obispos, en especial de los que tiene más relación con las visitas *ad limina*.

Jaén, 1647) fuese el nuevo prelado de la sede iruñesa. A pesar de volver a recaer el cargo sobre un castellano, esta elección puso fin a los enfrentamientos con el cabildo, que pasaron a ser menores. Además de obispo de Pamplona, fue virrey de Navarra.

Juan Queipo de Llano era doctor en ambos Derechos por Salamanca, y había sido catedrático de Derecho Civil en esta Universidad, oidor de la chancillería de Valladolid, auditor de la Rota y presidente de chancillería vallisoletana.

Las preocupaciones del nuevo prelado se centraron en el culto divino y en asuntos de cariz pastoral. Las pequeñas diferencias con la Diputación y el cabildo se centraron en torno a la cuestión del patronato de San Francisco Javier. El 12 de agosto de 1643, el obispo solicitó al reino que declarase qué santo elegía como patrono particular para que mandase guardar su fiesta. El reino desde hacía tiempo había elegido como patrón a San Francisco Javier, celebrándolo el 2 de diciembre. Parece ser que el obispo no estaba conforme con la decisión, ya que se negó a estampar su firma en el decreto preparado con tal elección. El conflicto tenía que ver con la conocida lucha que existía entre los partidarios de San Fermín y del jesuita navarro San Francisco Javier. El obispo no se negó a que se guardase tal fiesta, pero mandó que se guardase la fiesta de San Fermín para todo el reino y la de San Cernin para la ciudad de Pamplona (7 de mayo de 1644). Debido a que el obispo rehusó declarar obligatoria la fiesta de San Francisco Javier, la diputación pidió la remoción del prelado¹¹⁹.

Otra cuestión relativa a los cultos, novedosa para la diócesis, fue la celebración de una procesión general con la Virgen del Sagrario el 9 de agosto de 1642. Era la primera vez que Santa María de Pamplona aparecía bajo la advocación de la Virgen del Sagrario. En años posteriores también se celebrarán procesiones en su honor.

En relación a la visita pastoral, la actitud y métodos del obispo nada tuvieron que ver con los utilizados por su antecesor Pedro Fernández Zorrilla. Tal y como apunta Goñi: «Fue un prelado muy amado de sus diocesanos. Su acción habría sido más eficaz, si se hubiera resuelto a predicar por sí mismo»¹²⁰. Este

¹¹⁹ En estas disputas sobre quién debía ser el patrono del reino se reflejan diversos intereses de grupos, de elites y del pueblo: intereses sociales, económicos y educativos por parte de los que son favorables a la promoción del santo jesuita navarro; intereses sociales tradicionales de gremios y oficios, como San Cernin y San Fermín; intereses incluso de tradiciones religiosas populares, de ciudades y cofradías, como la de San Dionisio de Tudela, ciudad que en repetidas cortes pide se conserve la tradición de este santo como patrono del reino «por ser patrono único del reino y de ella en continuación de la resolución que se tomó el año 1611 recibiendo debajo de su protección». Estas y otras proposiciones y resoluciones figuran en los libros de actas de Diputación y Cortes. Su insistencia y renovación durante más de un siglo dan fe de estas disputas e intereses (Cortes 1717; Diputación-Actas. Doc. 73).

¹²⁰ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, p. 66.

obispo era jurista, y no tenía una formación teológica tan destacada como para llevar a cabo de manera personal las predicaciones. Necesitó de otras personas para tal responsabilidad. En general predicó con el ejemplo, mostrando su modo de vivir austero, modesto y de recogimiento a todos los eclesiásticos que se habían desviado del camino. En pocas ocasiones utilizó métodos tradicionales rigurosos para corregir actitudes. En su visita pastoral extremó el control de los gastos parroquiales, lo que supuso varios problemas a la hora de aprobar las cuentas.

El obispo, al igual que otros anteriores, como Prudencio de Sandoval, Francisco de Mendoza o Pedro Fernández Zorrilla, tuvo sus diferencias con las autoridades civiles por motivos de protocolo.

En cuanto al contexto socio-político que le tocó vivir hay que hacer mención a la situación conflictiva entre Navarra y Francia, con motivo de la Guerra de los Treinta Años. El reino se hallaba expuesto a las incursiones del ejército del reino vecino, viéndose obligado a adoptar una posición de permanente vigilancia. Este hecho implicó continuos sacrificios económicos y humanos para el reino. Se necesitaron más de cinco mil navarros para defender las fronteras de más de 26 leguas. En este contexto hay que situar la visita del rey Felipe IV a la capital del reino. El obispo escribió al rey para invitarle a que suspendiese su viaje, ya que conllevaría muchos gastos que se añadían a los de la guerra y vigilancias. No obstante, su venida era deseada por todos. Parece ser que el rey no hizo caso a la petición del obispo. El monarca entró a Pamplona el 23 de abril de año 1646. Se hospedó en el convento de los trinitarios. Durante su estancia hubo festejos, procesión y celebraciones especiales. Se marchó el 28 de mayo. Cuando el rey estuvo en Pamplona, el obispo no ostentó, obviamente, el cargo de virrey, y actuó como capitán general. Juan Queipo de Llano fue trasladado a la diócesis de Jaén el 18 de febrero de 1647. Unos meses más tarde falleció, el 1 de noviembre.

10.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuatrienio 14

Únicamente contamos con cuatro documentos para la visita del cuatrienio decimocuarto, todos ellos conservados en el ASV. Los tres primeros hacen referencia a la fase preparativa y el último a la fase acreditativa (*littera visitationis*). Este es el único documento que se generó en Roma, contestando a la *relatio* que se había depositado en la secretaría de la Sagrada Congregación del Concilio. Con él se atestigua el cumplimiento de la visita, a pesar de que falten las *fides visitationis* y la *attestatio*.

Visita Cuadrenio (nº)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
14	1637-1641	- Nombramiento de procurador (1639, noviembre, 14). Doc. 55. - Carta del obispo al cardenal de la S.C.C. (1639, diciembre, 28). Doc. 56. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) (1639, diciembre, 28). Doc. 57.		
				- Respuesta de la S.C.C. a la relación (<i>Littera visitationis</i>) (1640, septiembre, 22). Doc. 58.
15 ¹²¹	1641-1645			

10.4. Historiografía de la visita

No existe ningún estudio concreto sobre el cumplimiento de la visita *ad limina* por parte del obispo Juan Queipo de Llano, salvo las alusiones realizadas por José Goñi Gaztambide en su obra sobre la *Historia de los obispos de Pamplona*. En el caso de esta visita sí consultó los fondos del ASV¹²².

José Goñi Gaztambide subraya que el obispo preparó su visita por medio de procurador, debido a su mal estado de salud. Por ello, el 14 de noviembre de 1639 otorgó una carta de poder a favor de Miguel de Bidaxun, que se hallaba ya en Roma gestionando un pleito. Ofrece los nombres de los testigos que aparecen en el poder. Se detiene en la descripción del contenido de la *relatio*, de la cual afirma que fue breve, de una extensión de no más de dos páginas. En ella el obispo confiesa que no predica porque es doctor en ambos derechos y porque no es especialista en teología. Ejerce la predicación por medio de otras personas. Lo que sí realiza personalmente es la visita a la diócesis, con sus 1.106 parroquias. La mayoría de ellas son pobres en población, rentas y ornamentos, exceptuándose algunas de poblaciones ricas. Sobre la piedad del pueblo indica que se observa la fe católica, se conserva inviolada y viven conforme a ella. En cuanto al cabildo, menciona que está reducido a ocho miembros y hay un pleito en la

¹²¹ No conocemos ninguna noticia documental que confirme si hubo preparativos o si se efectuó esta visita *ad limina*.

¹²² GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. VI, p. 20.

Rota sobre la elección en sede vacante. Durante ese período fueron ordenados muchos clérigos sin patrimonio ni suficiencia, con títulos ficticios expedidos por el nuncio. Sobre dicha cuestión, ruega el obispo al Papa que prohíba tales conductas¹²³.

10.5. Desarrollo de la visita

A los datos aportados por Goñi Gaztambide cabe añadir que el obispo Juan Queipo de Llano, a través de una carta (28 de diciembre de 1639), se excusó ante la Sagrada Congregación de su indisposición y mala salud para realizar personalmente la visita. No obstante, el procurador realizó la visita en su nombre y depositó la relación en Roma. El 22 de septiembre de 1640 la curia romana contestó a la relación del obispo (*littera visitationis*), cuya copia del original se registró en los *Libri visitationum*¹²⁴. También quedó constancia de ello en una anotación añadida al final del poder de procuración del año 1637, correspondiente a los preparativos de la visita *ad limina* del anterior obispo Pedro Fernández Zorrilla. En esta anotación, datada dos meses después, el 22 de noviembre de 1640, se mandaba dar esta *littera*, indicando parte de su contenido.

En esta anotación no aparece el nombre del obispo ni el de su procurador; consta solamente el dato de que corresponde al decimocuarto cuadrienio y la fecha del mandato de expedición. Sorprende que la propia curia romana anotase este mandato de *littera visitationis* en la visita del anterior obispo, correspondiente al cuadrienio 13, como hemos indicado *supra*¹²⁵. En la res-

¹²³ *Idem*. A pesar de que consultó documentos del ASV, sin embargo no tuvo en cuenta los *Libri visitationum*, ya que no cita el registro de la *littera visitationis* del 22 de septiembre de 1640. En esta *littera visitationis* se confirma que el obispo cumplió con la visita del cuadrienio 14 a través de procurador, del que confirma su nombre.

¹²⁴ El original de la contestación no se conserva en el ACP.

¹²⁵ En esa anotación, añadida el 22 de noviembre de 1640, se da la orden de mandar la *littera visitationis* del 14 cuadrienio al obispo de Pamplona: «Die 22 novembris 1640 S. Congr. mandavit dari litteras visitationis SS. liminum pro 14 quadriennio episcopo Pampilonen. per procuratorem specialiter obligatum, et pro hac vice iussu Smi. admissus, in quibus praecipatur, ut conservet bona, redditus, et ornamenta ecclesiae et beneficiorum de iure patronatus, et non permittas a patronibus usurpari contra dispositione S. Concilio et si quo usurparunt efficaciter curet remediis eiusdem S. Concilii recuperare quodquam cercioret S. Congregationem, qua ratione seu titulo aliquae dignitatibus ecclesiae cathedralis non teneant, ad residentiam, nec distributiones percipiant, cum ex praescripto S. Congr. obtinentes dignitates in ecclesia cathedrali residere teneant, et pro servitio consituendo sine distributiones quotidianae, salte mediante assignatione redditum cuius (...) dignitas. Iniungatur praeterea providere de beo episcopatu de domo pro decenti habitatione epistola. Item iniungatur celebratio synodo dioeceseo, visitatio dioeceseo ad praescriptus S. Concilio et observare decretorum eiusdem. /^{419v} Pampilone pro 14 quadriennio 1637».

puesta de la Sagrada Congregación del Concilio al obispo se certifica que el procurador Miguel de Bidaxun había realizado los actos correspondientes a la visita (veneración de las basílicas, y demás protocolos y actos fijados por el concilio tridentino). Asimismo, se contestaba a algunos puntos expresados por el obispo en su *relatio*, referentes a la usurpación de derechos parroquiales por patronos laicos, a la posesión de una casa digna para el obispo, a la realización del sínodo diocesano, a las visitas pastorales, a la distribución de dignidades y beneficios, etc.

Por último, llama la atención que Juan Queipo de Llano cumpliera con la visita mucho tiempo antes de que expirase el plazo de ese cuatrienio (20 diciembre de 1641). Habitualmente los obispos solían apurar el plazo para cumplir con la obligación. Hemos de advertir, finalmente, que la relación de Queipo de Llano se diferencia únicamente en un párrafo de la anterior enviada por el obispo Pedro Fernández Zorrilla.

11. Juan Piñero y Osorio, obispo electo (1647)

Juan Piñero y Osorio fue presentado por Felipe IV el 15 de abril de 1647. Su antecesor, Juan Queipo de Llano, fue trasladado de la diócesis de Pamplona a la de Jaén el 18 de febrero de 1647, dejando de cumplir el cuatrienio decimoquinto.

La Diputación había vuelto a solicitar que se nombrase a un obispo navarro. Continuando la tradición instaurada desde la conquista castellana de Navarra, el obispo volvía a ser extranjero, en este caso alicantino. Doctor en Teología, había sido magistral de León y Cuenca, predicador real y obispo de Calahorra (1643-1647). Los preparativos de su nuevo nombramiento para la sede de Pamplona estuvieron marcados por las deudas que Juan Piñero y Osorio arrastraba todavía con el cabildo de Calahorra, cantidades a las que se habían de sumar los gastos del despacho de las bulas para la toma de posesión en su nueva diócesis. Tuvo que pedir dinero prestado para ir pagando las cantidades necesarias. A todos los prestamistas les garantizó la devolución de su dinero cuando estuviera en la diócesis pamplonesa. Sin embargo, no llegó a residir en la sede iruñesa, pues su delicada salud no le permitió trasladarse y ejercer sus funciones episcopales. Le sobrevino la muerte el 24 de diciembre de 1647, y muchos de sus acreedores se quedaron sin cobrar lo prestado.

Su fallecimiento implicó el incumplimiento de la visita *ad limina* correspondiente al cuatrienio decimosexto (1645-1649), cuya visita tuvo que realizar su sucesor, Francisco de Alarcón.

12. Francisco de Alarcón y Covarrubias (1648-1657)

12.1. Grado de cumplimiento

Francisco de Alarcón y Covarrubias estuvo al frente de la diócesis de Pamplona casi una década. En ese tiempo debía realizar las visitas de los cuatrienios decimosexto (1645-1649) y decimoséptimo (1649-1653), pero sólo cumplió con la segunda, por medio de procurador y dentro de su plazo. No tuvo obligación legal de realizar la visita decimooctava (1653-1657), pues su partida de la diócesis fue antes de expirar el plazo de este cuatrienio. Desconocemos si comenzó a preparar esta última visita: no constan documentos; probablemente no se preocupó de ella, pues para el 11 de junio de 1657 se difundió la voz de que la sede de Pamplona iba a quedar pronto vacante, por haber sido propuesto para la mitra cordobesa. Todavía estuvo en el obispado de Pamplona hasta el 1 de julio. La sede estuvo vacante desde el 21 de noviembre de 1657 hasta el 31 de julio del siguiente año. Por este motivo, la visita del cuatrienio decimooctavo (1653-1657) no recayó en ningún obispo, por no estar al frente de la diócesis ningún prelado en esos momentos¹²⁶.

Como venimos observando desde el episcopado de Prudencio de Sandoval (cuatrienios siete y ocho), es una constante que algunos obispos de Pamplona no cumplan con todas las visitas *ad limina* que les toca en su mandato. Si debían realizar dos o tres, se limitaban a la ejecución de una. En ocasiones se debía a que las prórrogas concedidas alargaban los plazos de realización hasta alcanzar los plazos temporales de un nuevo cuatrienio; también a la sustitución de obispos y a la llegada de los nuevos justo unos meses antes de la expiración del cuatrienio. Es lo que ocurrió al obispo Francisco de Alarcón, quien de tres visitas que podría haber realizado solo cumplió con una.

12.2. Formación y trayectoria

Nacido en Valladolid (1589), fue doctor en Cánones por Salamanca y sirvió a la Inquisición en Cuenca, Barcelona y Valencia, y fue obispo de Ciudad Rodrigo (1639-1646) y Salamanca (1646-1648).

A Francisco de Alarcón le promovieron a la nueva sede iruñesa el 2 de febrero de 1648; entró secretamente a su nuevo destino el 3 de septiembre de 1648. La proclamación de Francisco de Alarcón y Covarrubias para el obispado de Pamplona volvió a trincar la reivindicación del reino de que la sede fuese gobernada por un navarro. Sin embargo, buscó el entendimiento, pues, como

¹²⁶ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los Obispos de Pamplona*, vol. VI, pp. 126-252.

afirmaban los prebendados de las iglesias donde había asistido, era un buen prelado y amigo de conservar la paz. Bajo su mandato se resolvieron algunas cuestiones que venían de pontificados anteriores, tal como la supresión de la tesorería y el patronato de San Francisco Javier. Según un informe que elevó el Dr. Juan de Laguardia al obispo, convenía que se extinguiese la dignidad del tesorero, pasando sus escasos ingresos a la sacristía. Dicha propuesta se basaba en el concilio de Trento y en las autoridades canonistas. La supresión debía ser confirmada por la Sede Apostólica, y así, el 27 de abril de 1657 una bula de Alejandro VII suprimía la tesorería a favor de la sacristía.

Le cupo el honor de resolver la controvertida cuestión del patronazgo de San Francisco Javier, precedida de un arduo pleito que se extendió durante ocho años y que había dividido al reino. La ciudad de Pamplona y la Diputación no coincidían en su parecer de nombrar a San Francisco Javier patrón del reino. La ciudad defendía a San Fermín, y el obispo tampoco declaraba como patrón único del reino a San Francisco Javier para que se guardase su fiesta. La controversia, iniciada a nivel local, pronto traspasó fronteras, hasta llegar a la misma Roma. Durante el pleito, se generó una interesante literatura, y cada uno de los bandos recabó apoyos de diferentes ayuntamientos e instituciones. Finalmente, el 14 de abril de 1657 Alejandro VII declaró a San Fermín y a San Francisco Javier patronos igualmente principales del reino de Navarra. La noticia llegó a Pamplona con una carta de Bernardo de Ursúa (12 de mayo de 1657).

Otro asunto relacionado con las devociones fue la petición del cabildo a la Sede Apostólica para que pudiese rezar el oficio de San Veremundo. La solicitud sólo fue concedida a la catedral, vedándose al resto de la diócesis.

En cuanto a la visita pastoral del obispo, estuvo año y medio visitando toda la diócesis, excepto algunos valles de la Montaña y la Cuenca de Pamplona¹²⁷. Se dedicó a inspeccionar personalmente las parroquias de San Cernin, San Nicolás y San Lorenzo de Pamplona (del 17 al 23 de marzo de 1649). El resto de la labor se la encomendó al licenciado Carlos Muñoz. Otros delegados fueron nombrados en tres ocasiones para visitar San Sebastián. El obispo no gozó de buena salud, lo que le llevó a realizar una vida sedentaria.

Como ya se ha dicho, el 1 de julio de 1657 fue propuesto para la sede de Córdoba. La mitra pamplonesa quedó vacante desde el día 21 de noviembre de ese año hasta el 31 de julio de 1658, tiempo en el que los guipuzcoanos mostraron su resistencia a la visita pastoral realizada por los que habían sido nombrados para efectuarla.

¹²⁷ Esta información la declaró el obispo en una circular que dirigió al clero del 7 de noviembre de 1650.

12.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuatrienio 17

Visita Cuatrienio (n ^o)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
16 ¹²⁸	1645-1649			
17	1649-1653	- Nombramiento de procurador (1652, marzo, 25). Doc. 59. - Informe de las imposibilidades del obispo (1652, abril, 6). Doc. 60. - Carta del obispo al cardenal de la S.C.C. (1652, septiembre, 7). Doc. 61. - Nombramiento de procurador (1652, septiembre, 7). Doc. 62. - Nombramiento de procurador (1653, febrero, 7). Doc. 63. - Carta del obispo al cardenal de la S.C.C. (1653, marzo, 1). Doc. 64.		
			- <i>Fides visitationis</i> San Pedro (1653, agosto, 24). Doc. 65. - <i>Fides visitationis</i> San Pablo (1653, agosto, 24). Doc. 66.	
18 ¹²⁹	1653-1657			

La decimoséptima visita *ad limina* de la diócesis de Pamplona consta de 8 documentos, 6 de ellos pertenecientes a la fase preparativa y dos a la ejecutiva. Todos ellos se han conservado en el ASV, salvo uno, el primero de la tabla, custodiado en la sección de Protocolos notariales del Archivo General de Navarra¹³⁰. En la documentación de la primera fase falta la *relatio* de la diócesis, pero consta un informe con los impedimentos políticos del obispo y dos nombramientos

¹²⁸ Carecemos de noticias documentales que acrediten que se preparase o efectuase esta visita *ad limina*.

¹²⁹ A pesar de que no tenía obligación legal de cumplir con esta visita que expiraba el 20 de diciembre de 1657, sin embargo al haber estado casi los cuatro años completos de este cuatrienio en la diócesis, le asignamos su obligación.

¹³⁰ AGN, *Sección de de Protocolos. Notaría de Pamplona, Martín Pardo*, año 1652. José Goñi Gaztambide facilita su referencia archivística, aunque data el documento el día 15 (GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia*, vol. VI, p. 195).

de procuradores. En cuanto a la documentación de la fase ejecutiva, contamos por primera vez para el estudio de las visitas de los obispos de Pamplona con los certificados de las basílicas de San Pedro y San Pablo (*fides visitationis*) en documentos por separado. Por lo que se refiere a la fase certificativa de la visita, a diferencia de las últimas visitas que hemos analizado, no contamos con la *littera visitationis* que se solía copiar en los *Libri visitationum*, porque faltan los volúmenes de los años comprendidos entre 1652 y 1657. No obstante, la visita *ad limina* se realizó, como consta por unas anotaciones de la carta del obispo a la Sagrada Congregación del Concilio el 7 de septiembre de 1652, donde se registró el 1 de febrero de 1653 y el 23 de agosto de ese año la orden de mandar la *littera visitationis* (doc. 61).

12.4. Historiografía de la visita

No existe ningún estudio concreto sobre esta visita *ad limina*, salvo alguna pequeña noticia que aporta José Goñi Gaztambide sobre un nombramiento de procurador para realizarla¹³¹.

12.5. Desarrollo de la visita

El obispo Francisco de Alarcón Covarrubias solo realizó su segunda visita, incumpliendo con la primera que le tocaba realizar en su mandato y con la tercera que podía haberla preparado. La única visita *ad limina* que llevó a cabo la cumplió dentro de los plazos establecidos por Roma: el cuatrienio de esta visita (cuatrienio 17) expiraba el 20 de diciembre de 1653. La primera noticia documental sobre los preparativos de esta obligación es de marzo de 1652, y consta su ejecución de febrero y agosto de 1653.

Para esta visita *ad limina* se tuvieron que formalizar hasta tres poderes, siendo solamente efectivo el último de ellos. Este último nombramiento de procurador fue válido en Roma, aunque no iba acompañado de todos los requisitos formales. De los dos nombramientos anteriores, el primero de ellos fue otorgado el 25 de marzo de 1652. Francisco de Alarcón y Covarrubias concedió poder a su comensal Pedro Martín Fajardo, protonotario apostólico, para realizar la obligación *ad limina* en su nombre y prestar obediencia a Inocencio X. Tal y como apunta Goñi, el obispo «ni siquiera se excusó por no realizar personalmente la visita»; solamente dijo que no encontró ninguna dignidad del cabildo

¹³¹ *Idem.*

de su iglesia ni diócesis para llevar a cabo tal mandato; en ese nombramiento de procurador tampoco aludió al envío de la relación¹³².

Después de esta carta de poder, y antes del siguiente nombramiento de procurador, el 6 de abril de 1652, envió a Roma un informe donde se exponían las causas que le impedían acudir personalmente a Roma. Este informe lo realizó el licenciado Mauleón, promotor fiscal eclesiástico del obispado de Pamplona. En él se exponían los motivos por los que el obispo no podía realizar personalmente la visita: el obispo, de 63 años, era persona importante y necesaria «en los muchos y graves negocios y casos que de presente y aún de ordinario se ofrecen y ocurren en esta ciudad», cabeza de reino con virrey, consejos, gente militar y nobleza. La diócesis era muy dilatada y su situación era delicada por estar emplazada entre otros reinos. En conclusión, se pedía que se recibiese información y se examinase con juramento a los testigos a fin de presentar legítimamente los motivos que le excusaban al obispo de ir personalmente a Roma. El informe recoge los testimonios de dichos testigos.

Los dos documentos anteriores, elaborados para la posible ejecución de la visita *ad limina*, no se utilizaron. El 7 de septiembre de ese mismo año, el obispo escribió al cardenal de la Sagrada Congregación del Concilio para disculparse por el retraso y por la imposibilidad de ir a Roma en persona. En esa misma carta presentaba a Juan de Carrera como procurador suyo. También informaba de cómo cumplió con su obligación *ad limina* en las diócesis dónde residió antes de ser promovido a la de Pamplona. Comenzaba la carta indicando que en el año 1643 fue promovido a la iglesia de Ciudad Rodrigo. En ese tiempo Portugal estaba haciendo incursiones en esos territorios, y por eso el obispo nombró a un canónigo de su cabildo para que efectuase su obligación de ir a «besar el pie a Su Santidad i a dar relación del estado de aquella diócesis i visitar los santos umbrales de los apóstoles». Indicaba, asimismo, que con fecha del 27 de febrero del año 1644, recibió contestación a la relación que presentó por medio de su procurador, y «se me respondió [y] advirtió lo que convino por vuestras eminencias». Aludía a que con posterioridad fue proveído a la iglesia de Salamanca y en poco tiempo a la de Pamplona. Por ello, se excusaba de no haber cumplido con uno de los «quinquenios» (en realidad eran cuadrienios).

El mismo día en que se rubricó la carta del obispo al cardenal de la Sagrada Congregación del Concilio, otorgó un poder de procuración en favor del citado Juan de Carrera, clérigo comensal de la diócesis, confiriéndole todos los poderes necesarios para realizar la visita *ad limina* en su nombre. En él se certi-

¹³² Fueron testigos del nombramiento de procurador: Francisco Cano, Pedro Yarla y Juan de Toledo, familiares suyos.

fica que el obispo prestó juramento de que no había encontrado persona de más calidad del cabildo ni de la diócesis que pudiera hacer esta visita. Lo llamativo de este nombramiento es que nunca tuvo efecto, ya que unos meses más tarde se concedió otro poder a la misma persona con la misma orden (7 de febrero de 1653). En este poder se indica la imposibilidad del obispo de haber hallado persona revestida de las calidades requeridas por la Sagrada Congregación.

Francisco de Alarcón y Covarrubias escribió el 1 de marzo de 1653 al cardenal de la Sagrada Congregación del Concilio para comunicarle que hubo defecto en el instrumento de poder, ya que éste no iba acompañado de la declaración notarial donde se indicase el no haber hallado persona competente para la visita *ad limina*. A pesar de que el procurador no era apto, fue aceptado en Roma, ya que el 24 de agosto de ese mismo año realizó la veneración de las tumbas de los apóstoles San Pedro y San Pablo.

Carecemos de los certificados que acreditaron el cumplimiento de esta visita del cuadrienio decimoséptimo. Contamos, sin embargo, con unas anotaciones que se realizaron al dorso del bifolio de la carta del obispo al cardenal de la Congregación del 7 de septiembre de 1652. En el primer párrafo de estas anotaciones se indica que el obispo no contaba con la disposición de ninguna dignidad de su diócesis que accediera a realizar la visita (enero de 1653). En el segundo párrafo se manda responder a la relación del obispo con la *littera visitationis* (1 de enero de 1653). Y en el tercero, de 23 de agosto de ese año, se registra otra orden de *littera visitationis*, correspondiente al decimoséptimo cuadrienio: «*Die 23 auguti 1653 sacra dentur litterae, pro visitatione SS. Liminum pro XVII quadriennio in quibus moneatur episcopus secundum mentem Sac. Congregationis*».

Las dos últimas informaciones parecen un tanto contradictorias. Normalmente la Sagrada Congregación solamente solía expedir una *littera visitationis* en contestación a la relación que depositaba el procurador de turno en la curia romana. Para la visita del obispo Francisco de Alarcón contamos con dos noticias sobre esta contestación a la relación, pero puede que se refieran a la misma en dos momentos distintos de su tramitación. El procurador Juan de Carrera partió de viaje hacia Roma el 7 de septiembre de 1652. Desde esta noticia hasta la primera *littera visitationis* transcurre un margen de tiempo razonable. La primera orden de *littera visitationis* pudo no haber sido efectiva porque el procurador no llevaba toda la documentación requerida para su acreditación en regla. El obispo indica en la carta a la Congregación del Concilio de 1 de marzo de 1653 que era consciente de que en el nombramiento del procurador «huvo defecto en no ir por instrumento aparte ante el notario la declaración de no aver hallado persona de todas las calidades del breve, que pudiese encargarse de ello». Subsanao este defecto, Francisco de Alarcón pidió en una segunda carta que «sea

servido se nos mande dar la licencia para que mi procurador execute lo que llevó a su cargo, que en ello recibiere de V. Em^a. singularíssima merced. Por nuestro señor las eminencias i reverendísimas personas de V. Em^a. para mucho bien de su Iglesia».

La segunda orden de cursar la *littera visitationis* se expidió casi seis meses después, el 23 de agosto, justamente un día antes de la visita del procurador a las basílicas de San Pedro y San Pablo. Extraña que no se conserve hasta el siglo XIX en los archivos eclesiásticos de la diócesis de Pamplona esta *littera* ni ninguna otra.

1.13. Diego de Tejada y Laguardia (1658-1663)

13.1. Grado de cumplimiento

Diego de Tejada y Laguardia estuvo en la mitra iruñesa poco más de cinco años. En ese tiempo debía realizar la visita *ad limina* del cuatrienio decimonoveno, que llevó a cabo fuera de plazo y por medio de procurador.

La visita del anterior cuatrienio (18) no fue realizada por ningún obispo. Francisco de Alarcón y Covarrubias fue cambiado de la diócesis de Pamplona antes de que expirase el plazo para efectuar esa visita, y Diego de Tejada y Laguardia llegó a esta diócesis cuando ya había expirado el plazo del cumplimiento. Es decir, la fecha límite del cumplimiento de la decimoctava visita *ad limina* (20 de diciembre de 1657) coincidió con sede vacante, sin que ningún obispo gobernase la diócesis de Pamplona. Continúa por tanto la alternancia entre visitas cumplidas y no realizadas.

13.2. Formación y trayectoria

Como en ocasiones anteriores, la Diputación había elevado al monarca la súplica acostumbrada de que se nombrase algún navarro para la mitra de Pamplona. El reino consideraba merecida tal concesión, ya que había servido a la corona desde el año 1636 en las guerras de Francia y de Cataluña. Pero nuevamente los deseos de los navarros fueron aparcados, y se nombró a Diego de Tejada y Laguardia, obispo de Ciudad Rodrigo y oriundo de Galilea (La Rioja)¹³³. Tenía

¹³³ Véase la información que aporta José Goñi Gaztambide en *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, pp. 253-291. También los datos biográficos que aporta TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, Dos nuevas relaciones episcopales sobre la diócesis de Pamplona. Las visitas «ad Limina» de D. Diego de Tejada (1663) y D. Juan Íñiguez de Arnedo (1705), *Revista Española de Derecho Canónico*, 27 (1971), pp. 665-667.

un entronque navarro, pues se licenció y doctoró en Teología por la Universidad de Irache, centro donde los estudios resultaban más fáciles y costaban menos dinero. Con posterioridad fue canónigo en catedrales de tercera categoría, como Santo Domingo de la Calzada, Murcia y Ciudad Rodrigo.

Diego de Tejada y Laguardia llegó a Pamplona el 14 de octubre de 1658. Desarrolló la mayoría de su labor en la propia ciudad, salvo 28 días que visitó San Sebastián entre el 8 y 13 de septiembre de 1659. A lo largo de su mandato, el obispo buscó restablecer la paz en el cabildo, que estaba dividido. Destaca su papel dando su bendición al matrimonio de María Teresa de Austria con Luis XIV, que selló la paz de los Pirineos. Su intervención en este acontecimiento político fue resaltado en la propia relación *ad limina*.

Por otra parte fundó las carmelitas descalzas de San Sebastián y otorgó licencia para la erección del nuevo convento capuchino en Fuenterrabía (6 de febrero de 1663).

El 24 de julio de 1663 fue presentado oficialmente para el arzobispado de Burgos, aunque antes tuvo que desempeñar el cargo de virrey y capitán general de Navarra durante un tiempo. Estas tareas retrasaron su salida hacia la nueva sede. El 7 de febrero de 1664 todavía estaba en Pamplona ejerciendo de virrey, y la entrada oficial en Burgos se fue retrasando por su poca salud y diversas sangrías que le habían provocado. Murió el 13 de julio de 1664 en Corera (La Rioja). El 7 de enero de 1664 el cabildo ya había proclamado la vacante, que no se cubrió hasta el 15 de agosto de 1664.

13.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuatrienio 19

Visita Cuatrienio (nº)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
19	1657-1661	- Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) (1663, abril, 1). Doc. 67 ¹³⁴ .		
				- Respuesta de la S.C.C. a la relación (<i>Littera visitationis</i>) (1663, diciembre, 15). Doc. 68.

Contamos únicamente con dos documentos para el estudio de la visita del cuatrienio decimonoveno, ambos conservados en el ASV. El primero de

¹³⁴ No consta la fecha de presentación de este informe en Roma, como ocurre en relaciones anteriores.

ellos pertenece a la fase preparativa de la visita y el otro a la fase certificativa. A pesar de la escasez de fuentes, sabemos que se cumplió la visita. Se conserva la *relatio*, documento central de la fase preparativa (publicada y analizada por Tellechea Idígoras), escrita en castellano, siendo la primera para la diócesis de Pamplona que se halla en esta lengua. Desconocemos si hubo copia u original en latín. Contamos también con la *littera visitationis* que atestigua que la relación se entregó a la Sagrada Congregación del Concilio y que posteriormente se contestó a ella.

13.4. Historiografía de la visita

José Ignacio Tellechea, en el artículo antes mencionado, publica y analiza esta visita, y también José Goñi Gaztambide le dedicó un amplio apartado en su *Historia de los obispos*, teniendo en cuenta las aportaciones del historiador guipuzcoano¹³⁵. Ambos estudios se centran en el análisis del contenido de la *relatio*. Tellechea subraya que en esta relación predominan informaciones sobre problemas pastorales y que el obispo aporta una visión de la diócesis de Pamplona más concreta que la típica panorámica general de anteriores relaciones.

13.5. Desarrollo de la visita

La fecha de la relación (1 de abril de 1663) se refiere a la de su elaboración en la sede episcopal. No se hizo ninguna anotación en el dorso de la *relatio* sobre su presentación, como solía ser costumbre, pero sí de la expedición de la *littera visitationis*. La relación es más extensa que las anteriores y en castellano. Tellechea Idígoras apuntó que contiene una visión de la diócesis muy concreta, fruto de un lustro de experiencia pastoral. La relación comienza haciendo una descripción somera de los 19 arciprestazgos y 883 pilas bautismales de la diócesis. Continúa con las acostumbradas descripciones de la iglesia matriz, cabildo, jurisdicciones, etc. Menciona por primera vez las rentas, beneficios, y su problemática, al estar regidos por un sistema de patronato. Su provisión, presentación y colación influían también en el asunto de las jurisdicciones. El obispo pide al Papa su intervención para resolver esa problemática a favor de la jurisdicción ordinaria episcopal. Alude Diego de Tejada a su actuación en la

¹³⁵ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, Dos nuevas relaciones episcopales sobre la diócesis de Pamplona. Las visitas «ad Limina» de D. Diego de Tejada (1663) y D. Juan Iñiguez de Arnedo (1705), *Revista Española de Derecho Canónico*, 27 (1971), pp. 665-684. El texto de la relación en las pp. 674-676; el estudio de la visita en las pp. 665-667; GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, pp. 268-269.

Paz de los Pirineos, hecho que expone como excusa de no haber podido acabar la visita pastoral y de no poder realizar en persona la visita *ad limina*: «en el ajuste de las paces que tan felizmente se hicieron entre las dos coronas gasté mucho tiempo, procurando lucir como se debía en actos tan del servido de V. B., y universal provecho de toda la cristiandad». Añade otros motivos políticos, como su obligación de asistir «durante cerca de un año» a las Cortes del reino de Navarra y tenerse que dedicar al oficio de «diputado del brazo eclesiástico», cargo que aceptó por «convenir al gobierno de este reyno». Sin embargo, «reconociendo lo embarazoso y duradero de este officio, me he eximido dél y estoy en disposición de continuar la visita de este obispado y cumplir esta obligación de mi asistencia». Visita a la que dice dedicó los primeros cuatro años, nada más entrar en la diócesis, y quiere continuar porque produce «grande utilidad de las almas y reformation del clero».

En cuanto a la fecha de la *littera visitationis*, José Ignacio Tellechea señala este dato que aparece al final de la relación: «Al pie: Expedit 15 septembris 1663. C.C.: danda littera cum responsione»¹³⁶. En esta respuesta a la relación, la Sagrada Congregación del Concilio le informa al obispo que el procurador ha realizado los actos de la visita y que debe seguir perfeccionando la disciplina eclesiástica mediante el sínodo, las conferencias, y las buenas costumbres, siguiendo los preceptos del concilio Tridentino.

Cabe señalar que esta visita correspondiente al cuadrienio decimonoveno se efectuó fuera de plazo (expiraba el cuadrienio 20 de diciembre de 1661): se realizó dentro del siguiente cuadrienio.

14. Andrés Girón (1664-1670)

14.1. Grado de cumplimiento

Andrés Girón fue obispo de Pamplona durante seis años. En ese tiempo debía realizar las visitas de los cuadrienios vigésimo (1661-1665) y vigésimo primero (1665-1669). Como algunos de sus antecesores, solo llevó a cabo una visita, la segunda que le correspondía por medio de procurador y dentro del plazo temporal marcado por la curia romana.

Desconocemos si realizó algún paso para desarrollar la primera visita, para la que apenas tuvo tiempo, ya que su llegada a la diócesis fue trece meses antes de que expirase el plazo del cuadrienio. Era lo habitual entre los obispos

¹³⁶ Cotejada la transcripción de Tellechea con los originales obrantes en Roma, observamos que la fecha de la *littera* no es septiembre sino diciembre.

que, si la fecha de toma de posesión de la nueva sede y la fecha fin del cuatrienio eran muy cercanas, dejaran de efectuar alguna de sus visitas.

Las reformas propuestas por Trento exigían tiempo para ser llevadas a la práctica. Además, no siempre contaban con el beneplácito del clero y del pueblo cristiano, aferrados a sus costumbres. Según Goñi Gaztambide, esta situación creaba numerosos conflictos que se reavivaron con la llegada de Girón:

«La Contrarreforma, en su aspecto positivo de reforma interna, provocó un ruidoso conflicto entre Girón y el clero. Los obispos trataron de llevar a efecto los programas pastorales trazados por el Concilio de Trento y aún intentaron superarlos por medio de cartas pastorales y de misiones populares; pero recurrieron poco a estos procedimientos y en líneas generales mostraron poca imaginación pastoral. Su instrumento esencial fue la visita»¹³⁷.

14.2. Formación y trayectoria

La elección del nuevo prelado volvió a recaer en un extranjero, a pesar de la petición de la Diputación al monarca de que fuera elegido un navarro. Andrés Girón, natural de Toro (Zamora) era un gran orador, que destacó por esta cualidad en las iglesias de Segovia, Ávila y Cuenca, donde fue canónigo, antes de acceder al episcopado de Lugo (1660-1664). Llegó a la sede de Pamplona el 13 de noviembre de 1664, presentando previamente las bulas al cabildo el 14 de agosto de ese año¹³⁸.

Tuvo que afrontar tres problemas: uno con el clero navarro, otro con el virrey y el último con el ayuntamiento de Pamplona. El primero de ellos estaba relacionado con la ignorancia clerical, que el concilio de Trento encomendaba erradicar a los obispos en cada diócesis. Los obispos pamploneses postridentinos, como fray Mateo de Burgos o Antonio de Venegas, durante su visita pastoral retiraron licencias a los curas de dudosa suficiencia. Incluso Pedro Fernández Zorrilla encarceló y multó a los que se resistían a someterse al examen de sus capacidades para ejercer su oficio. La actitud de este prelado fue también imitada por Juan Queipo de Llano. La ignorancia de los curas preocupaba mucho a los obispos de Pamplona, ya que muchos de ellos no eran capaces de administrar los sacramentos y cumplir con sus deberes. En el caso de Andrés de Girón, atisbó el problema cuando comenzó con su visita pastoral por la diócesis. Halló mucha cortedad en los examinados, aunque respondió con benignidad: les dio un tiem-

¹³⁷ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. IV, pp. 15-16.

¹³⁸ Véase más información sobre este obispo en GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. VI, pp. 292-355.

po para que estudiaran y se formasen en las cuestiones claves para su cura de almas. En muy pocos casos optó por recluir a ciertos curas en la cárcel episcopal. Una parte del clero se negó a realizar el examen y promovió un pleito. Girón no quería resolver la cuestión en los tribunales, pero el clero continuó con sus pretensiones, principalmente el de la montaña. La cuestión se centraba en que los contrarios al examen alegaban que, una vez examinados y aprobados, ya no era necesario volverlos a someter a examen. Tal cuestión fue incluso consultada a Roma. El obispo alegó que él no sacaba ningún provecho de tal pleito, ya que no incumbía ni a sus rentas, ni a su dignidad y preeminencias. La cuestión recorrió varias instancias en apelación. La institución del Muy Ilustre Clero de Navarra defendió el derecho del clero a no ser examinado. Sin embargo, otra parte del clero, cansado del pleito «poco honroso y muy oneroso, deseaba entenderse con el obispo»¹³⁹. El conflicto trascendió a la calle, y las partes enfrentadas intentaron ganar la opinión de la gente para respaldar sus posturas. Cuando Andrés Girón partía para su nueva sede de Santiago, la cuestión todavía no estaba resuelta (5 de diciembre de 1670).

En problema con el virrey surgió a raíz de la muerte de Felipe IV, y se centró en el uso del dosel. El obispo se hallaba de visita pastoral, debiéndola interrumpir para volver a la sede y celebrar la oportuna misa por el monarca. Andrés Girón preguntó cómo se realizaron las honras en 1646 al príncipe Baltasar Carlos. Le comunicaron que el obispo en ese momento cantó la misa sin dosel. Siguiendo esta costumbre, la misa celebrada el 15 de octubre de 1665 no contó con dosel, provocando las quejas de algunos asistentes. El obispo mandó llamar a algunos testigos ancianos, que indicaron que, al contrario de lo que le habían indicado, la misa de 1646 se había desarrollado con dosel, por lo que el obispo había sido engañado.

El problema del obispo con los regidores de Pamplona se debió a la petición del rey de un donativo para la guerra con Portugal. La ciudad de Pamplona donó 9.000 ducados para esta causa, que quiso recuperarlos implantando un impuesto sobre el pescado fresco de mar que se vendía en la ciudad. Este impuesto se aplicaba por igual tanto a compradores seculares como eclesiásticos. Este último sector se quejó, ya que antes estaban exentos. El conflicto se resolvió con una concordia entre eclesiásticos y el regimiento que provocó la reforma del impuesto y la satisfacción de los eclesiásticos (17 de junio de 1666).

A estos tres grandes conflictos cabe sumar el más específico que enfrentó a los jesuitas contra el arcediano de la cámara por el pago de diezmos, y el conflicto sobre la cuarta de las dignidades por los derechos de sello.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 308.

Por otra parte, el obispo se afanó en promover la piedad y devoción de la diócesis. En 1670 compuso las constituciones sinodales para la cofradía de los ermitaños del obispado de Pamplona, que constaban de 23 artículos, mucho más prácticos y realistas que los de la constitución de 1589. El ermitaño no quedaba aislado en su ermita, sino que quedaba sometido al control de un celador de distrito. También promovió la espiritualidad, organizando unas misiones en Pamplona. Además fue uno de los fundadores de la escuela de Cristo.

El 2 de junio de 1670 fueron expedidas las bulas para promoverlo al arzobispado de Santiago. El 29 de agosto de ese mismo año tomó posesión de su nuevo destino por medio de procurador y partió de la diócesis de Pamplona el 5 de diciembre.

14.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuadrenio 21

Visita Cuadrenio (n ^º)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
20 ¹⁴⁰	1661-1665			
21	1665-1669	- Informe médico (1668, octubre, 5). Doc. 69. - Nombramiento de procurador (1668, octubre, 5). Doc. 70.		
			- <i>Fides visitationis</i> San Pedro (1669, febrero, 22). Doc. 71. - <i>Fides visitationis</i> San Pablo (1669, febrero, 22). Doc. 72. - <i>Fides visitationis</i> San Pedro (1669, marzo 27). Doc. 73. - <i>Fides visitationis</i> San Pablo (1669, marzo, 27). Doc. 74.	

Los 6 documentos para el estudio de la visita del cuadrenio vigésimo primero se conservan en el ASV. Los dos primeros pertenecen a la fase preparativa de la visita, y los otros cuatro a su fase ejecutiva. De la primera fase falta la *relatio*. El primer documento es un informe médico, documento poco habitual en el resto de las visitas de los obispos de Pamplona (4 solamente para el período de 1585-1725: el primero de 1590). A pesar de que no encontramos ningún

¹⁴⁰ Como era habitual entre los obispos, esta visita no la realizó porque entró en la diócesis al final del cuadrenio.

documento de su fase certificativa (*attestatio* o *littera visitationis*), podemos certificarla gracias a la anotación de expedición de la *littera visitationis* (el 30 de marzo de 1669), en el dorso de la carta de procuración. Cabe suponer que la *littera visitationis* se mandase a la sede de Pamplona, pero no podemos asegurarlo porque faltan los volúmenes correspondientes a los años comprendidos entre 1668 y 1681 de los *Libri visitationum Sacroum Limimum*, donde se copiaban las respuestas de la relación (*littera visitationis*) enviadas a cada diócesis.

14.4. Historiografía de la visita

De esta visita solo consta lo expuesto por Goñi Gaztambide del poder que otorgó el obispo a dos clérigos para que la efectuasen en su nombre; no facilita los nombres y cargos que ostentaban estos procuradores¹⁴¹. El historiador de los obispos de Pamplona da cuenta también de una visita *ad limina* que llevó a cabo Andrés Girón para la diócesis de Lugo, por medio de dos sacerdotes en 1663¹⁴².

14.5. Desarrollo de la visita

Los preparativos de esta visita comenzaron un año antes de que expirase el cuatrienio (1665-1669). Tanto el informe médico como el nombramiento de procurador fueron elaborados el 5 de octubre de 1668. En el primero, José Esparza, fiscal eclesiástico y cura de almas del obispado de Pamplona, dejaba constancia de la delicada salud de Andrés de Girón, con continuos achaques, en especial el mal de «higada», por lo que el obispo no podía realizar la visita *ad limina* en persona. El fiscal tomó testimonio a tres testigos de «los achaques continuos que padece, y en espeçial los que ha padeçido desde que entró en este obispado de mal de higada». Expresan también su opinión de que por todo ello «se halla legítimamente ympedido» para realizar personalmente la visita, siendo además muy necesaria su presencia en la diócesis. Al comienzo del informe se alude a la obligación *ad limina* que el obispo juró cumplir el día de su consagración¹⁴³. Por esta razón, el obispo otorgó poder a Francisco de Villegas

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 350. Esta información la extrae Goñi Gaztambide de PAZOS, Manuel R., *El Episcopado gallego: a la luz de los documentos romanos, I, Arzobispos de Santiago (1550-1850)*, CSIC, Madrid: Instituto Jerónimo Zurita, 1946, p. 209.

¹⁴² GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. VI, p. 293.

¹⁴³ Se indica que el plazo temporal de la obligación es un quinquenio (en lugar de un cuatrienio), incurriendo en el mismo error, o diferente concepción para computarlos, que anteriormente hemos observado en un documento del obispo Francisco de Alarcón y Covarrubias. En ambos casos son documentos elaborados en la curia episcopal.

y a Cristóbal López Malo para que realizasen la visita en su nombre. José Goñi Gaztambide apunta que al segundo año de la estancia del obispo Andrés Girón en Pamplona otorgó poderes a dos sacerdotes para que hiciesen en su nombre la visita, y que el obispo llegó a Pamplona en 1664, por lo que estos poderes serían de 1666. Como veremos, esta última fecha no coincide con la que aparece en la carta de poder del ASV.

Estos preparativos tuvieron su efecto, ya que el procurador Cristóbal López Malo efectuó la visita a las tumbas de San Pedro y San Pablo (22 de febrero de 1669). En estos certificados no se incluye el nombre del otro procurador que aparecía en la carta de poder. Puede ser que Cristóbal López Malo se hallase en Roma, y el otro procurador en la diócesis de Pamplona. Además de estos dos certificados, casi un mes más tarde se volvieron a expedir certificados de ambas basílicas, constando el nombre del mismo procurador (27 de marzo de 1669). Extraña esta duplicidad de *fides visitationis*, ya que sólo era obligatorio venerar una vez las tumbas de San Pedro y San Pablo para cada visita. Pero, analizando detenidamente el contenido de estos documentos, se observa una pequeña diferencia entre ambos. En los dos primeros se intitula al procurador como beneficiado, mientras que en los dos segundos se le intitula como arcipresbítero¹⁴⁴. Pudo ser que los segundos certificados se expidiesen para corregir ese pequeño error en la intitulación. Estas últimas *fides visitationis*, como las primeras, se depositaron en la secretaría del Concilio. Pudo ser que el procurador viese conveniente entregar todas por si le ponían algún impedimento.

No conocemos ninguna noticia sobre la existencia de la *relatio*, documento central de la obligación *ad limina*. Suponemos que se entregaría un ejemplar a Roma, ya que en el poder de procuración del 5 de octubre de 1668 consta una nota en el dorso que indica: «*Expeditae die 30 martii 1669*». Esta nota constata la entrega de la *relatio* en la Sagrada Congregación del Concilio, ya que se alude a que el informe de la diócesis fue estudiado y se dio respuesta al obispo. La información sobre la expedición de la *littera visitationis* la conocemos sólo a través de esta nota puntual, ya que faltan los volúmenes correspondientes a los años comprendidos entre 1668 y 1681 de los *Libri visitationum Sacrorum Liminum*. No obstante, este testimonio demuestra que la visita vigésimo primera se llevó a cabo dentro del plazo temporal marcado por Roma.

¹⁴⁴ En el nombramiento de procuración del 5 de octubre de 1668 el obispo presenta a Cristóbal López Malo como presbítero de la diócesis.

15. Pedro Roche, O.F.M. (1670-1683)

15.1. Grado de cumplimiento

Pedro Roche, O. F. M. gobernó la mitra pamplonesa a lo largo de casi 13 años. En ese tiempo le tocaba realizar las visitas de los cuatrienios vigésimo segundo (1669-1673), vigésimo tercero (1673-1677) y vigésimo cuarto (1677-1681). Se trata del primer obispo que, teniendo ocasión y obligación de cumplir con varias visitas, no realizó ninguna de ellas, a pesar de los años que dispuso para conocer su diócesis y llevar a cabo esta obligación episcopal. De hecho, realizó visitas pastorales, según informa Goñi Gaztambide. Se conservan documentos certificativos de los actos de estas visitas en diversos arciprestazgos y parroquias de los años 1672 y 1674. Estas visitas corresponden a los cinco primeros años de su mandato, es decir, a los dos primeros cuatrienios, en que visitó toda la diócesis. No realizó visitas en los últimos años de su gobierno. Podía haber realizado alguna visita *ad limina*. No es fácil averiguar las causas de su incumplimiento, pues no parecen ser solo las causas materiales las que mermaron su interés.

15.2. Formación y trayectoria

Pedro Roche natural de Lluchmayor (Mallorca), tuvo conocimiento el 17 de septiembre de 1670 de que había sido escogido para la sede de Pamplona. Su cédula de presentación se firmó el 4 de noviembre de 1670, aunque no entró personalmente a la diócesis hasta el 17 de abril de 1671, si bien previamente ya había tomado poder de ésta mediante procurador¹⁴⁵. Fue el cuarto fraile que ocupaba la mitra en el período que nos ocupa, tras fray Mateo de Burgos, O. F. M., fray Prudencio de Sandoval, O. S. B. y fray José González, O. P.

Bajo su mandato se puso fin a la lucha iniciada a principios del siglo XVII entre el clero y los obispos por el nivel cultural de los curas. El 14 de mayo de 1672 se aprobó y confirmó la concordia que establecía la obligación de acudir los curas cada quince días a una conferencia de moral. También se promovieron la construcción de la Casa de Misericordia y varias fundaciones de conventos, como las religiosas franciscanas de Tafalla o las concepcionistas de Estella.

Hizo la visita pastoral a toda su diócesis, mostrándose satisfecho por la labor. En su episcopado no se llevaron a cabo grandes inversiones de fábrica y

¹⁴⁵ Véase más información sobre el mandato de este obispo en GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, pp. 356-404.

de construcción, pues, tal y como apunta Goñi Gaztambide, «los tiempos eran difíciles». Esas mismas dificultades pudieron abocar a la no realización de las visitas *ad limina*. Ningún autor se ha cuestionado por este incumplimiento.

Pedro Roche, enfermo desde diciembre de 1682, falleció el febrero de 1683. La vacante se publicó unos días más tarde, y terminó el 28 de marzo de 1684, cuando fue nombrado obispo Juan Grande Santos de San Pedro.

16. Juan Grande Santos de San Pedro (1683-1692)

16.1. Grado de cumplimiento

Juan Grande Santos de San Pedro ostentó la mitra iruñesa durante nueve años. En ese tiempo debía realizar las visitas del cuadrenio vigésimo quinto (1681-1685) y vigésimo sexto (1685-1689). Cumplió con las dos vistas por medio de procuradores con bastante retraso, finalizando cada una dentro del cuadrenio siguiente.

En 1687, tras un siglo de permanencia casi inalterada, la institución *ad limina* se mantenía en lo esencial como la había establecido Sixto V. Desde Roma no se había introducido ninguna novedad en cuanto a la forma o contenido de los actos que configuraban la obligación, ni por parte de los obispos de Pamplona se había interpretado la constitución sixtina de otro modo, ni los obispos habían alterado substancialmente la manera de prepararla o de llevarla a cabo.

16.2. Formación y trayectoria

Juan Grande, natural de Poza de la Vega (Palencia), provenía de una familia con numerosas personalidades eclesiásticas¹⁴⁶. Obispo de Almería, aceptó su nombramiento a la mitra pamplonesa el 30 de mayo de 1683, y entraba en ella el 27 de mayo de 1684. Fue, asimismo, virrey y capitán general en el reino.

A su llegada encontró las iglesias de la diócesis exhaustas por las malas cosechas y otras calamidades agrícolas como la plaga de langosta, coyuntura fatal que se extendió durante buena parte de su mandato. Concretamente, en julio de 1687 algunas merindades de Navarra fueron atacadas por dicha plaga. La Diputación pidió al obispo y a la cofradía de San Gregorio Ostiense que saliesen en procesión por esos territorios. Se necesitaba implorar misericordia para frenar tal desastre. Las rogativas se extendieron a todo el reino para finali-

¹⁴⁶ Véase más información en *Ibidem*, pp. 405-446. Asimismo, José Ignacio Tellechea proporciona algún dato biográfico en su estudio sobre la segunda visita *ad limina* de este obispo.

zar en Pamplona el 23 de agosto de ese mismo año. Sin embargo no produjeron el efecto que se esperaba. Por ello, el obispo pidió penitencia, arrepentimiento y conversión. La situación fue tan grave que incluso el ayuntamiento de Pamplona suspendió las danzas y comedias. La langosta se detuvo en Tafalla y no llegó a la capital del reino. Pero produjo efectos muy nocivos, ya que provocó extrema pobreza en el reino, sumándose a la «esterilidad de los tiempos y las calamidades de hambre, peste y guerra que habían assolado estos reinos». El obispo conocía la situación crítica de muchas de las iglesias de su diócesis y la penuria en que vivían la mayoría de los eclesiásticos, consecuencia, a su vez, de la enorme penuria de las gentes del pueblo. Por ello, cuando se enteró de que el rey quería adquirir la décima de todas las rentas eclesiásticas para hacer frente a la guerra contra los turcos, hizo todo lo posible para evitarlo. Sus instancias al Papa no sirvieron de nada.

Por otro lado, después de casi un siglo, Juan Grande fue el único obispo que visitó personalmente el santuario de San Miguel Excelsis, una vez en 1686 y otra en 1692. Bajo su gobierno sucedió el robo de la efigie del santo arcángel. Los ladrones fueron capturados, enjuiciados y castigados con severas penas, que más tarde fueron rebajadas.

Convirtió su visita pastoral en unas misiones populares a cargo de los padres capuchinos. Fue, además, el primer obispo que escribió en la diócesis una carta pastoral, no conservada. Y otorgó licencia para la fundación de un monasterio femenino de clausura y de vida contemplativa, las Brígidas en Azkoitia.

Tras su paso por la diócesis de Pamplona se hizo cargo del obispado de Sigüenza. Llegó a su nuevo destino el 3 de enero de 1693, y la sede de Pamplona quedó vacante hasta el 12 de marzo de 1693.

16.3. Fuentes documentales sobre las visitas «ad limina» de los cuadrienios 25 y 26

Los 13 documentos para el estudio de las visitas de los cuadrienios 25 y 26 se conservan en el ASV.

De la visita 25 constan cuatro documentos, tres de la fase ejecutiva y uno de la certificativa. No existe documentación relativa a la fase preparativa, siendo la primera visita de la diócesis de Pamplona en la que ocurre esto. Para la fase ejecutiva contamos con las dos *fides visitationis*¹⁴⁷ y una súplica, y para la fase

¹⁴⁷ Aunque las *fides visitationis* son certificados de haber visitado las tumbas de los apóstoles San Pedro y San Pablo, no se pueden equiparar al nivel de la *attestatio*, certificado de toda la visita. Las *fides visitationis* son certificados solamente de la visita a las basílicas, certifican solamente un acto de la visita y no toda ella en general.

Visita Cuadrienio (n ^o)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
25	1681-1685			- Registro de la concesión del certificado de visita <i>ad limina</i> (<i>Attestatio</i>) (1687, septiembre, 27). Doc. 75. - <i>Súplica</i> (1687, octubre, 22). Doc. 76.
			- <i>Fides visitationis</i> San Pedro (1687, noviembre, 7). Doc. 77. - <i>Fides visitationis</i> San Pablo (1687, noviembre, 7). Doc. 78.	
26	1685-1689	- Carta del obispo al Papa (1691, mayo, 6). Doc. 79. - Nombramiento de procuradores (1691, mayo, 6). Doc. 80. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) (1691, mayo, 6). Doc. 81.		
				- Registro de la concesión del certificado de visita <i>ad limina</i> (<i>Attestatio</i>) (1691, agosto, 4). Doc. 82.
			- <i>Fides visitationis</i> San Pedro (1691, agosto, 12). Doc. 83. - <i>Fides visitationis</i> San Pablo (1691, agosto, 12). Doc. 84.	
				- <i>Súplica</i> (1691, agosto, 20). Doc. 85. - <i>Súplica</i> [1683-1692]. Doc. 86. - Respuesta de la S.C.C. a la relación (<i>Littera visitationis</i>) (1691, septiembre, 22). Doc. 87.

certificativa con el registro de la concesión del certificado de la visita *ad limina* (*attestatio*). No se conserva la *relatio*.

De la visita 26 contamos con nueve documentos, tres de la fase preparativa, cuatro de la ejecutiva y dos de la certificativa. De la primera fase se conserva la relación, de la segunda las *fides visitationis* y dos súplicas, y de la última la *attestatio* y la *littera visitationis*.

Por primera vez se rompe el desarrollo cronológico del *iter* procedimental. Como venimos observando, los actos desarrollados en cualquier visita *ad limina* obedecían a una secuencia cronológica determinada. Sin embargo, en estas dos visitas *ad limina* las correspondientes *attestatio visitationis* (certificado de haber realizado la visita) son previas a la veneración de las tumbas de San Pedro y San Pablo.

Sobre la relación de la visita de este cuatrienio 26, hemos de señalar que su contenido difiere de las anteriores (la última datada en 1663, cuatrienio 19) y que no se conocen las de los cuatrienios 20-25. En ella, el obispo cita la relación que había mandado para cumplir el cuatrienio anterior (cuatrienio 25), la cual no se ha conservado. En esta relación desaparecida, sabemos que el obispo informó sobre «las ciudades, villas, lugares, prebendas y beneficios, y la forma de su gobierno material y espiritual, con las demás noticias que me parecieron dignas de la noticia de V. B^a», ya que lo mencionaba al comienzo de la relación que mandaba para el cuatrienio 26. En ésta exponía «lo que desde aquel tiempo a ocurrido» y la completaba con algunas consideraciones sobre la advocación de Nuestra Señora del Sagrario de la catedral, el estado material del templo y de las rentas, la administración de los santos sacramentos en la ciudad y de la explicación de los evangelios y doctrina cristiana en toda la diócesis.

Sobre las visitas pastorales reconoce «haber grande falta y omisión de muchos curas en las visitas», por lo que les compele «con mandato debajo de censuras a que cumplan con esta obligación». Muestra a la Santa Sede su celo en reconocer todas las iglesias del obispado, insistiendo en que ha vuelto una segunda vez a visitarlo, para que «se sirvan las iglesias con la decencia que se puede»; les ha insistido en la obligación de residir con los vecinos y cumplir puntualmente sus obligaciones, dando ejemplo de vida. Ha puesto especial cuidado en corregir los «pecados públicos y escandalosos». Para la reforma de estas costumbres le acompañan en las visitas «religiosos de celo y ejemplares», lográndose muchos frutos, entre otros la composición de discordias, enemistades y pleitos de las gentes.

Habla a continuación del buen funcionamiento de los tribunales eclesiásticos. Expone la situación de los monasterios, cuya reforma avanza en lo espiritual, pero disminuye en rentas necesarias por la precariedad de los tiempos.

Menciona también algunas fundaciones nuevas, como la de las religiosas Brígidas de Azkoitia, que ha producido gran consuelo a sus vecinos. Finalmente alude a la decencia del culto de las parroquias, de los hospitales, basílicas, cofradías, obras pías, en una renovada preocupación por los pobres. Toca la cuestión de los patronatos seculares y los problemas que causan al llevarse los diezmos y no cuidar la asistencia, servicio y congrua suficiente para sus ministros. Ha tenido que intervenir ante el rey en las iglesias de algunas villas como Hernani y Astigarraga. No deja de trabajar también para que los ascendidos al orden sacro sean beneméritos y bien formados. Pide de nuevo a la Santa Sede, como ya lo había hecho en la anterior relación de 1687, que disponga alguna providencia para remediar el problema de las rentas cortas de muchos beneficios, sea extinguiendo algunos o de otra manera. Y que algo semejante sucedía con las capellanías. Todo esto ha creído oportuno exponerlo a la consideración de la Santa Sede, suplicando a Dios y a ella su necesario remedio.

16.4. Historiografía de las visitas

José Ignacio Tellechea Idígoras publicó un análisis y la transcripción de la relación de la visita del cuatrienio 26 (1691), aunque también aportó información de la visita del cuatrienio anterior (1687)¹⁴⁸. En concreto, que el obispo había mandado otra relación a Roma en 1686 para su primera visita¹⁴⁹, documento que, como hemos indicado, no se conserva y él sólo menciona. Califica la relación de 1691 de «esquemática y fría», si bien su interés radica en la información que aporta sobre la existencia de la relación anterior, cuyo contenido sería muy similar a la de 1691.

Tellechea centra su análisis en la relación, y aunque menciona otras cuestiones de la visita (procurador, fecha de la *attestatio*, *littera visitationis*), no se detiene en ellas. Pasa por alto otros datos relativos al cumplimiento de la obligación, como las visitas a las tumbas de los apóstoles San Pedro y San Pablo, o la carta del obispo al Papa. Los investigadores del siglo XX se centraron sobre todo en el estudio y publicación de las *relationes*.

José Goñi Gatzambide se basó en el estudio de Tellechea para el apartado que le dedica en su *Historia de los obispos*¹⁵⁰.

¹⁴⁸ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, Dos informes..., pp. 99-116. El análisis de esta vigésimo sexta visita, pp. 99-101; la publicación de la relación de 1691, pp. 107-109.

¹⁴⁹ Más adelante explicaremos una cuestión sobre la datación de esta relación que no se halla en el ASV.

¹⁵⁰ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, pp. 412-416.

16.5. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuatrienio 25

La primera noticia de esta visita es su *attestatio* (27 de septiembre de 1687), donde se certifica la entrega de la *relatio* en la secretaría de la Sagrada Congregación del Concilio y del resto de documentos de la visita, como los certificados de las basílicas. La *attestatio* es muy breve, y en ella no se especifica, como en otras, ningún dato más, como el nombre del obispo, del procurador o el número del cuatrienio cumplido. Normalmente este certificado de visita se solía expedir una vez entregada la relación y el resto de certificados y documentos generados para la visita *ad limina* en la secretaría de la Sagrada Congregación del Concilio¹⁵¹.

También era habitual que el procurador que realizaba la visita en nombre del obispo, antes de depositar toda la documentación en la curia romana, suplicase que fuese admitido. Existe esta súplica, pero se registra después de la *attestatio*, el 22 de octubre de 1867. La súplica presenta datos esclarecedores de los preparativos y dificultades para realizar la obligación episcopal. Informa que el obispo no pudo viajar hasta Roma por su avanzada edad, y que no encontró a ninguna persona cualificada en el capítulo de la catedral para que realizase la visita en su nombre; por ello tuvo que nombrar como procurador a Juan Lorenzo Martínez, sacerdote diocesano. Suplicaba que éste fuese admitido como procurador, aunque no reuniera todas las calidades y requisitos solicitados por la curia romana.

Con posterioridad a este certificado, el procurador Juan Lorenzo Martínez visitó el 7 de noviembre las tumbas de los apóstoles San Pedro y San Pablo, las dos en el mismo día, obteniendo los certificados o *fides visitationis*. Como ya hemos indicado, la visita a las basílicas solía realizarse con anterioridad, y los certificados se debían depositar en la curia romana con el resto de documentos para que posteriormente ésta certificase la realización de la visita *ad limina* (*attestatio*). La *attestatio* se registraba en el libro *Regestum visitationum sacrorum liminum*. No es frecuente encontrarla en el ASV (como sucede en estas dos visitas), ya que se mandaban a los obispos para que tuviesen constancia del cumplimiento de la visita¹⁵². Suelen archivar en cada diócesis, aunque en este caso no se encuentra ninguna de las dos en los archivos de Pamplona. La *attestatio* hallada en el ASV es una breve nota en los *Libri visitationum*, que certifica también su cumplimiento.

¹⁵¹ No se ha conservado ningún documento de la fase preparativa de la visita, por lo que la reconstrucción del desarrollo de ésta es más limitada.

¹⁵² Cfr. sobre las *attestationes* CÁRCEL ORTÍ, M^a Milagros, y CÁRCEL ORTÍ Vicente, *Historia, Derecho y Diplomática*, pp. 199-201.

Por ello, aunque para esta primera visita falten ciertos documentos claves de su desarrollo, como la *relatio*, podemos confirmar que la curia romana la dio por efectuada. Esta *relatio* formaría parte del corpus documental de esta primera visita cuando se entregó, ya que en la relación que mandó el obispo Juan Grande en 1691 para la siguiente visita (la 26), cita al comienzo de ésta que en 1687 había mandado otra a Roma. Este dato confirma que existió una *relatio* para el cuadrienio vigésimo quinto, hoy no conservada.

Existe una cierta confusión en cuanto a la datación de la *relatio* de 1687. De la relación de 1691 se conserva un original en castellano y una copia en italiano. En ambos textos al principio se alude a la anterior relación del 24 de mayo de 1687, que extrañamente al final la datan en 1686. José Ignacio Tellechea la data el 29 de mayo de 1689, y Goñi Gaztambide el 20 de mayo de 1686¹⁵³.

En todo caso, esta visita vigésimo quinta se llevó a cabo fuera de los plazos del cuadrienio, ya que la visita expiraba el 20 de diciembre de 1685. Se realizó y certificó con casi dos años de retraso.

16.6. Desarrollo de la visita «ad limina» del cuadrienio 26

El 6 de mayo de 1691 se elaboraron varios documentos en la curia episcopal para la realización de la visita *ad limina*. En primer lugar, el obispo escribió una carta de disculpa al Papa por no realizar en persona la visita debido a las diversas labores pastorales y a su avanzada edad y achaques. Asimismo, el obispo otorgó poder a tres personas: Juan Lorenzo Martínez, Juan José de Eguiarreta y Francisco de San Juan, todos ellos presbíteros del obispado de Pamplona y residentes en Roma. Les nombró a todos ellos de manera general y también con poder individual («nombrava y nombró a cada uno *in solidum* o todos juntos») para que realizasen en su nombre la visita. El poder obligaba a los procuradores a hacer todas las ceremonias oportunas con tal de que fuese satisfecha la obligación:

«comparezcan ante Su Santidad y Sagrada Congregación de el Concilio Tridentino y de Ritos y demás donde convenga y presenten pedimentos y demás instrumentos que en orden al suso dicho fueren necesarios, haciendo todas las diligencias judiciales y extra judiciales y que convengan hasta que por Su Santidad se aia declarado aver cumplido su Excelentísima con su obligación y que de ello se dé por servido que el poder a lo suso dicho anexo y dependiente necesario sin limitación alguna este mismo les da y otorga con libre y general administración, facultad de enjuiciar, jurar y sustituir y con relevancia formal, así lo otorgó...».

¹⁵³ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *Dos informes...*, pp. 100 y 109; GOÑI GAZTAMBI-DE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, p. 412.

De los tres procuradores, solamente Juan Lorenzo Martínez se encargó de realizar la visita *ad limina*. La *relatio*, fechada el 4 de mayo, debió de ser depositada por el procurador antes del mes de agosto, ya que el 4 de ese mes la Sagrada Congregación del Concilio expidió el certificado de haberse realizado la visita *ad limina*¹⁵⁴. En esta *attestatio*, al igual que la registrada para la visita anterior, no se especifican los nombres del obispo ni del procurador, ni el número del cuatrienio.

Unos días más tarde, el procurador Juan Lorenzo Martínez visitó las tumbas de los apóstoles de San Pedro y San Pablo (12 de agosto). Al igual que ocurrió en el cuatrienio anterior, se alteró el orden del procedimiento habitual, pues este acto de la visita se solía realizar habitualmente con anterioridad al certificado de la *attestatio*. Posteriormente, el 20 de agosto, el obispo elevó una súplica al santo padre, excusándose de no realizar él mismo la obligación *ad limina* por su edad¹⁵⁵, y pidiéndole que fuera admitido su procurador el sacerdote diocesano Juan Lorenzo Martínez. El obispo elevó otra súplica, sin fechar, solicitando que le absolvieran por haber realizado más tarde la visita del cuatrienio¹⁵⁶.

La Sagrada Congregación respondió a la relación del obispo el 22 de septiembre de 1691. La fecha es muy cercana a la penúltima súplica que hemos analizado. El tiempo que pasaba entre la entrega de la relación y su respuesta solía ser más amplio, de tres a seis meses. Llama la atención la prontitud con la que contesta Roma: se aconseja al obispo seguir trabajando para resolver el problema de los beneficios, de los curas, de los patronos, etc. En la carta del obispo al Papa del 6 de mayo de 1691 se anotó también la fecha de esta *littera*. Tellechea Idígoras explica que la visita «parece concluida el 22 de septiembre, según anotaciones del documento», sin nombrar el tipo de documento que certifica la respuesta a la relación y conclusión¹⁵⁷.

¹⁵⁴ La fecha de esta *attestatio* se anotó en la carta del obispo al Papa del 6 de mayo de 1691 y también en la *fides visitationis* de la basílica de San Pablo del 12 de agosto de 1691.

¹⁵⁵ Sobre la cuestión de la edad del obispo, José Goñi Gaztambide no apunta nada en su *Historia de los obispos de Pamplona*. Sin embargo, sabemos que era habitual que los obispos de la diócesis de Pamplona expusieran como excusa la edad avanzada y sus achaques.

¹⁵⁶ No estamos seguros de que esta súplica sea de esta visita (aunque dice llamarse el obispo Juan), ya que parece achacar parte de la tardanza a la negligencia y dejadez del procurador. En los documentos anteriores, también fechados con tardanza, no se indica nada de esto. Por todo ello, puede que este documento, a pesar de estar entre esta documentación, se refiera a la visita del cuatrienio 29 del obispo (también llamado Juan) Juan Íñiguez de Arnedo, donde se habla de un procurador negligente.

¹⁵⁷ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *Dos informes...*, p. 100.

17. Toribio de Mier (1693-1698)

17.1. Grado de cumplimiento

Toribio de Mier, el último obispo de Pamplona del siglo XVII, residió en la sede a lo largo de seis años, tiempo en el que debía realizar las visitas *ad limina* de los cuatrienios vigésimo séptimo (1689-1693) y vigésimo octavo (1693-1697). No realizó ninguna de las dos, preocupado por otras cuestiones que surgieron en su mandato. En el caso del primer cuatrienio contaba con muy poco tiempo para preparar la visita, pues entró en la sede en mayo y en diciembre expiraba el plazo; además, en esos meses se ausentó de la sede. En el siguiente cuatrienio dispuso de más tiempo, pero tampoco llegó a realizarla, a pesar de ausentarse y de regresar con tiempo para poderla preparar.

17.2. Formación y trayectoria

Inquisidor de Valladolid, fiscal de la Suprema, consejero de la Inquisición, consejero del supremo Consejo de Castilla y capellán de las descalzas de Madrid, fue un «jurista de carácter inflexible, teórico y poco diplomático», tal y como lo describió José Goñi Gaztambide¹⁵⁸. Las bulas para la nueva sede de Toribio de Mier se despacharon el 2 de enero de 1693, aunque conocía su nuevo destino desde agosto de 1692. Fue el segundo prelado asturiano que ocupaba la silla episcopal de Pamplona en este siglo.

Su mandato estuvo marcado por el conflicto sobre la inmunidad, causa probable del incumplimiento de la obligación sixtina de las visitas *ad limina*. El conflicto comenzó en julio de 1693 y finalizó tres años después. Todo estalló cuando una persona, tras haber herido a un vecino, se refugió en la iglesia y fue sacado violentamente por el alcalde. El obispo pidió que se restituyese el reo a la iglesia y que la jurisdicción secular se inhibiese del conocimiento de la causa. Surgieron discrepancias entre ambas jurisdicciones. El obispo se desplazó hasta la Corte madrileña, llegando a su destino el 3 de diciembre de 1693. Recordemos que el 20 de ese mismo mes finalizaba el tiempo para ejecutar la obligación *ad limina*. Toribio de Mier estuvo en Madrid hasta el 7 de mayo de 1695, fecha en la que partió hacia su obispado, a pesar de que en fechas anteriores el rey y la Diputación le habían ordenado y solicitado su regreso al obispado. El conflicto de inmunidad se resolvió a favor del obispo¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Véase los datos que aporta este autor sobre su paso por la sede de Pamplona: GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VI, pp. 447-484.

¹⁵⁹ Este conflicto es analizado también por Hipólito RICO ALDAVE, en sus diversos aspectos sociales, políticos y jurídicos, en sus dos libros sobre Derecho de Asilo: *Modalidades históricas de Asilo*

Tal como afirma José Goñi Gaztambide: «La cuestión de la inmunidad absorbió su atención durante los tres primeros años...., dejándole poco tiempo para otras actividades»¹⁶⁰. El 4 de junio de 1693 el obispo había ordenado que se hiciesen donaciones al hospital general de nuestra Señora de la Misericordia de Pamplona. Y unos años más tarde, el 2 de octubre de 1696, anunció que pronto saldría de visita pastoral. Ambas fechas se hallan temporalmente dentro de los plazos del segundo cuadrienio (1693-1697). El anuncio de su visita pastoral muestra, asimismo, que tras varios años de gobierno, todavía no había cumplido con su deber de conocer en primera persona su territorio y administrar los sacramentos y la predicación. El anuncio de la visita pastoral se hace sólo un año antes de terminar el segundo cuadrienio. El obispo no dispondría de tiempo para conocer la diócesis y para preparar el informe que se enviaba a Roma.

Toribio de Mier terminó sus días por la diócesis de Pamplona, al morir el 8 de diciembre de 1698. La sede fue declarada vacante el 11 de ese mismo mes, situación que duró hasta el 3 de julio de 1700.

18. Juan Íñiguez de Arnedo (1700-1710)

18.1. Grado de cumplimiento

Juan Íñiguez de Arnedo residió en la diócesis de Pamplona durante diez años. A lo largo de esa década debía realizar las visitas de los cuadrienios vigésimo noveno (1697-1701), trigésimo (1701-1705) y trigésimo primero (1705-1709), de los cuales solo llevó a cabo del trigésimo. La *relatio* de 1705 testimonia los intentos del obispo por cumplir con su primera visita, que no se ejecutó porque el procurador no entregó la documentación en la Sagrada Congregación del Concilio.

Con el comienzo de un nuevo siglo, la visita *ad limina* continúa la tradición tridentina, a pesar de atisbarse ya la necesidad de algunas mejoras. La única visita que llevó a cabo el obispo Juan Íñiguez de Arnedo, a pesar de ser la primera del siglo XVIII, apenas se diferencia de la primera ejecutada por el obispo Prudencio de Sandoval en 1590, salvo en la *relatio*, que ya no es un informe escueto, sino que gana en extensión y detalla la realidad diocesana, algo que ocurre en otras *relationes* hispánicas. Se trataba de una necesidad de los nuevos tiempos y que desembocará en el cambio introducido en 1725 por la Sagrada

y su praxis en Navarra (Siglos IV-XIX), Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2010, pp. 277-282; y *El Asilo histórico. Análisis institucional y fuentes jurídicas. Su incidencia en Navarra*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2010, pp. 420-448.

¹⁶⁰ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Ibidem*, vol. VI, p. 471.

Congregación del Concilio. La relación de la visita de Juan Íñiguez de Arnedo se halla a caballo entre la tradicional brevedad y parquedad de los primeros informes *ad limina* y la amplitud y concreción de los nuevos informes.

18.2. Formación y trayectoria

Con el cambio de siglo, el gobierno de la sede pamplonesa fue encomendado a un obispo riojano, Juan Íñiguez de Arnedo, que tomó posesión el 3 de julio de 1700; hizo su entrada pública en la catedral dos días más tarde. De las muchas cuestiones que recoge José Goñi Gaztambide sobre el gobierno de este prelado en su *Historia de los obispos de Pamplona*, nos centraremos en los aspectos que tienen su reflejo en la *relatio*. Adelantamos que el contenido de la relación de la visita del cuatrienio trigésimo se centra en varios aspectos, dando mayor importancia y extensión a la descripción de la composición del cuerpo catedralicio y de la actitud de sus miembros con el obispo¹⁶¹.

Como venimos indicando, todo obispo, antes de preparar la relación *ad limina*, debía conocer de primera mano su diócesis y los problemas de ésta. Por ello, una de las primeras tareas que debía realizar era la visita pastoral. Juan Íñiguez de Arnedo anunció su visita pastoral el 29 de septiembre de 1700. No se conocen muchos datos sobre ella, ya que no se han conservado sus libros¹⁶². Frente a esta parquedad, conocemos con detalle los intentos del obispo por visitar la parroquia de San Juan Bautista, situada en la capilla de esta advocación de la catedral. Los canónigos se opusieron a las intenciones del obispo, e incluso le interrumpieron el paso hacia la capilla. Viendo la situación, el obispo acudió al Consejo Real de Navarra para que le auxiliasen en su empeño. Por su parte, los canónigos acudieron a Madrid y a Roma. Fracasó el obispo, y en adelante mostró un sentimiento de animadversión hacia el cuerpo catedralicio, en opinión de Goñi Gaztambide. Las tensiones entre el obispo y el cuerpo catedralicio ocupan la mayor parte de la relación *ad limina* de 1705. La mayoría del informe está dedicado al cabildo, escrito «con un no disimulado resentimiento». Según apuntilla Goñi: «todavía no ha digerido el fracaso de su intento de visitar la capilla parroquial de San Juan»¹⁶³. A pesar de todo, el cabildo ayudó al obispo

¹⁶¹ Para más información sobre estas cuestiones y en general todo el mandato del obispo Juan Íñiguez de Arnedo véase GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VII, Siglo XVIII, pp. 19-94.

¹⁶² No sabemos tampoco si se realizó o no, ni en qué medida. En el ACP (caja 1334/17 de visitas pastorales) sólo se conserva un bifolio de poder del cabildo en relación con la visita del obispo a la parroquia de San Juan Bautista.

¹⁶³ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. VII, p. 31.

en la fundación de la Santa Casa de Misericordia. Íñiguez de Arnedo también mantuvo ciertas tensiones con el Ayuntamiento con motivo de la capilla de música y las procesiones.

Otras cuestiones pastorales no quedan reflejadas en la relación, por ser menores o por haber sido ejecutadas después de la fecha de la visita, como la redacción y aprobación de las constituciones de la cofradía del Santísimo Sacramento, la reconstrucción de la basílica de San Fermín Aldapa, la construcción de la capilla de San Fermín en la iglesia parroquial de San Lorenzo de Pamplona, la solicitud de varios conventos de separarse de las provincias de Aragón y de agregarse a las de Castilla, etc.

El episcopado de Juan Íñiguez de Arnedo coincidió con la guerra de Sucesión. El obispo tomó posición a favor del pretendiente Felipe V de Borbón. Fue asiduo a las sesiones de la Diputación, incluso ejerciendo el voto en ciertos asuntos temporales, como el proyecto de demoler el baluarte Gonzaga de las murallas de Pamplona.

El obispo murió en Pamplona el 14 de febrero de 1710. El 18 de febrero fue proclamada la sede vacante, y así estuvo cerca de tres años y medio, hasta el 12 de julio de 1713.

18.3. Fuentes documentales sobre la visita «ad limina» del cuatrienio 30

No existe documentación de las dos visitas no realizadas de los cuatrienios 29 y 31, hecha salvedad de la súplica dudosa que ya hemos analizado anteriormente.

Por su parte, la trigésima visita de la diócesis de Pamplona cuenta con 6 documentos custodiados en el ASV. De uno de ellos, la *relatio*, se conserva una copia en latín en el ACP. Cuatro documentos pertenecen a la fase preparativa y dos a la ejecutiva. Entre los primeros destacan el informe médico¹⁶⁴, y el informe donde se enumeran los documentos que debían enviarse al procurador, Salvador de Ribadeo, para que los entregase a la curia romana. No todos estos documentos que se mencionan en este último informe estaban destinados a la realización de la visita, sino que se indican otros para el despacho de otros asuntos. Carecemos de testimonios documentales correspondientes a la fase certificativa, aunque sabemos por una nota que la entrega de la relación fue el 23 de enero de 1706 (*attestatio*).

¹⁶⁴ Recordemos que es un documento poco habitual. En este período contamos solamente con el de esta visita: con dos del cuatrienio 1 y otro del cuatrienio 21.

Visita Cuadrenio (n ^º)	Año	Curia episcopal	Basílicas romana	Curia romana (Sagrada Congregación del Concilio)
29 ¹⁶⁵	1697-1701			
30	1701-1705	- Nombramiento de procurador (1705, octubre, 14). Doc. 88. - Relación sobre el estado de la diócesis (<i>relatio</i>) (1705, octubre, 14). Doc. 89. - Informe médico (1705, noviembre, 13). Doc. 90. - Informe sobre la documentación que debía enviarse al procurador [Juan Íñiguez de Arnedo, 1700-1706]. Doc. 91.		
			- <i>Fides visitationis</i> San Pedro (1706, enero, 16). Doc. 92. - <i>Fides visitationis</i> San Pablo (1706, enero, 16). Doc. 93.	
31	1705-1709			

Sobre el contenido de la relación, hemos de señalar que al comienzo de ésta el obispo dedica unas líneas a exponer las causas que habían imposibilitado su presencia en Roma, como la visita de su vasta diócesis, las Cortes generales y sus enfermedades por la avanzada edad, excusas que para José Goñi Gaztambide no resultan convincentes.

Ahonda en datos sobre el procurador padre Ribadeo, quien, además de provincial de Castilla, había sido rector del colegio jesuita en Navarra y en el presente era rector del colegio principal de la universidad de Salamanca; sacerdote oriundo de la diócesis de Pamplona, de buena vida y costumbres; y se exponen también las acciones que tiene que realizar en nombre del obispo para

¹⁶⁵ La visita de este cuadrenio no se realizó por negligencia del procurador que se había nombrado para tal tarea. Dicha información consta en la *relatio* de 1705, citada por Tellechea en su estudio sobre dicha relación (TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, Dos nuevas relaciones episcopales sobre la diócesis de Pamplona, p. 682) y por Goñi (*Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VII, p. 34). Téngase en cuenta lo que hemos indicado respecto al doc. 86, encontrado entre la documentación de la visita del cuadrenio 26 del obispo Juan Grande, que pudiera tener relación con la negligencia del procurador.

cumplimentar la visita. Siguen las causas para realizar esta elección, siendo la principal que no había podido erigir ningún canónigo debido al conflicto que mantenía con ellos. Tampoco había encontrado sacerdote secular idóneo para llevar esta alegación a la Santa Sede.

A continuación describe el origen del cristianismo en la diócesis de Pamplona, situándolo en San Saturnino «*unus ex sesaginta et duobus Domini discipuli, qui postea Divum Petrum fuit executus, plantavit*» y en San Fermín «*ipsius civitatis filius eiusque primus episcopus, qui in civitate nomine Amiens in Gallia martirium fuit pasus*».

Pasa a describir el problema de la casa residencia del obispo, las rentas de su diócesis y su utilización, el origen de la catedral y su dedicación a María, la composición del cabildo y sus formas de vida, la forma de elegir sus cargos, sus rentas y aplicaciones, sus aficiones, sus posesiones, huertos, modos de celebrar las fiestas y atender a sus oficios litúrgicos, etc. Se detiene en el cabildo, cuyo conflicto detalla al extremo, hecho que supone una novedad respecto a las anteriores *relaciones*. La *relatio* continúa hablando de la parroquia de San Juan Bautista, anexa a la catedral, y de la labor «*ad curam animarum et sacramentorum administrationem*» realizada con la numerosa población adscrita a dicha parroquia (*ad eius numerosus populum*), y de las numerosas actividades y medios para llevarla a cabo.

Se habla también de la jurisdicción del obispo y de sus dificultades para ejercerla según su visión y deseos. Informa sobre algunos conflictos al desarrollar estas tareas jurisdiccionales.

Alude a las actividades pastorales llevadas a cabo en otras iglesias parroquiales de Pamplona, sus trabajos para visitar personalmente la ciudad y la diócesis, y su interés por preservar la fe y la religión en todos sus fieles. Menciona también la actividad del tribunal de la Santa Inquisición en la preservación de la pureza de la fe en los valles de Salazar y Roncal.

Enumera luego los pueblos de cada arciprestazgo, y menciona los conventos en las principales ciudades de Navarra y Guipúzcoa, y las obras de caridad. Como conclusión ruega a la Santa Sede comprenda, favorezca y procure todo esto: «*medicinam magis convenientem ad honorem Domini Dei nostri et salutem animarum adhibeat*».

La relación está redactada «en un latín no exento de calidades retóricas ni de incorrecciones lingüísticas», según Tellechea Idígoras¹⁶⁶, que Goñi Gatzambide considera «un latín macarrónico de lo más pobre en su género»¹⁶⁷.

¹⁶⁶ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *Dos nuevas relaciones...*, p. 667.

¹⁶⁷ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. VII, p. 35.

18.4. Historiografía de la visita

José Ignacio Tellechea analizó y publicó la relación de la visita de 1705¹⁶⁸, y a partir de estos datos José Goñi Gaztambide completó su aportación en la *Historia sobre los obispos de Pamplona*¹⁶⁹, enriquecida con alguna información proveniente de la curia episcopal (ACP). Tellechea solamente se limita a analizar la *relatio*, desechando otros datos. La importancia que otorga al documento principal de la visita la manifiesta en la conclusión del estudio:

«La edición sistemática de estos fondos constituiría una aportación importante para una historia concreta de la Iglesia en España [...] Aun utilizados con las debidas cautelas y dentro de sus limitaciones, estos informes arrojan no poca luz sobre la situación real de las diócesis y sobre las características de sus efectivos pastorales»¹⁷⁰.

José Goñi Gaztambide ahonda en otros aspectos de la relación de 1705, especialmente sobre el procedimiento que llevó a cabo el obispo para cumplir con la visita. También aporta un informe custodiado en el ACP sobre documentación que se mandó a Roma para ejecutar la obligación *ad limina* y despachar otros asuntos¹⁷¹. El historiador de los obispos pamploneses alude, asimismo, a la visita no realizada en el quadrienio vigésimo nono.

18.5. Desarrollo de la visita

Antes de analizar la trigésima visita *ad limina*, conviene reflexionar sobre el incumplimiento de la anterior visita del quadrienio vigésimo nono, a pesar de que estaba preparada su documentación para presentarse en Roma. Como se ha indicado, esta visita no realizada está citada en la *relatio* de 1705¹⁷². El quadrienio vigésimo noveno expiraba el 20 de diciembre de 1701. Las informaciones que tenemos sobre los preparativos y la ejecución frustrada de esta visita son de 1702, por lo que la visita se iba a cumplir fuera de su plazo. No se llegó a realizar por negligencia del procurador. Además ya hemos señalado que aquel año el obispo no pudo entrar a visitar la parroquia de San Juan, situada en la catedral, debido a los impedimentos del cabildo. Este hecho escandalizó al obispo, de

¹⁶⁸ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *Dos nuevas relaciones...*, pp. 665-684. El texto de la relación en las pp. 677-684; el análisis sobre ésta pp. 668-673.

¹⁶⁹ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. VII, pp. 31-35.

¹⁷⁰ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, «*Dos nuevas relaciones...*», p. 673.

¹⁷¹ En el ASV sí que consta el original del Informe médico que se cita en este listado.

¹⁷² Se puede consultar en TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, *Dos nuevas relaciones...*, p. 682. El análisis que realiza Goñi Gaztambide en su *Historia...*, vol. VII, p. 34.

modo que tuvo que pedir ayuda al brazo seglar del Consejo Real de Navarra, el cual se la negó. Por ello, confeccionó una información de veintitrés artículos, dirigida a la Congregación del Concilio, para que remediasse la situación. Este asunto se lo encomendó a Miguel de Angulo Ortiz, su agente en Roma, el cual no logró su cometido. A su vez, le mandó que realizase la visita. El obispo no recibió de su agente más que dilaciones y la noticia de que había obtenido una canonjía en Ávila, por lo que tenía que nombrar otro procurador. Por ello, y tal como señala Goñi: «Por negligencia de este procurador el obispo no cumplió la obligación de rendir cuenta del estado de la iglesia catedral a los cardenales, la principal obligación de su visita *ad limina*, dentro del cuatrienio. El obispo cursó órdenes para que la documentación llegara a poder de los cardenales»¹⁷³.

El cumplimiento de la visita de 1705 hay que analizarla en conexión con la no realizada en el cuatrienio anterior. Juan Íñiguez de Arnedo realizó esta visita del cuatrienio trigésimo no sólo para cumplir con el correspondiente cuatrienio, sino por su interés manifiesto de que la Sagrada Congregación del Concilio conociese de primera mano el estado del cabildo, cuestión que, como ya hemos indicado, concita el interés de la *relatio*. De hecho, tal y como apuntó José Goñi Gatzambide, de las siete páginas que ocupa la relación, sólo una de ellas trata de la situación de la diócesis. El resto de la información se centra en el cabildo, y, concretamente, en la descripción de éste. El obispo informa a Roma de las cuestiones del cabildo con «un no disimulado resentimiento». El historiador de la Iglesia navarra considera que el obispo poseía suficientes conocimientos del estado de la diócesis como para confeccionar una relación amplia y desde un punto de vista objetivo. Sin embargo, la extensión que se dedica a unos temas es muy desproporcionada en comparación con otros. El obispo emplea mayor atención a unos asuntos con la clara intención de que la curia romana tenga conocimiento directo de unos asuntos de la diócesis que le preocupan más al prelado. En el mismo sentido, José Ignacio Tellechea señala que Íñiguez de Arnedo, tras dedicar en la relación una larga introducción al estado y relaciones con el cabildo de la catedral de Pamplona, «inicia propiamente su informe». Alude al «informe totalmente negativo que hiciera en 1705 el obispo D. Juan Íñiguez Arnedo», incidiendo que está «casi enteramente consagrado a describir la situación de relajación del Cabildo»¹⁷⁴.

El obispo nombró el 14 de octubre de 1705 al padre maestro Salvador de Ribadeo, jesuita, para que realizase la visita en su nombre. Cumplía con varios

¹⁷³ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. VII, p. 34.

¹⁷⁴ TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, La diócesis de Pamplona en el siglo XVIII. Relación para la Sagrada Congregación del Concilio del obispo D. Gaspar de Miranda y Argáiz (1749), *Scriptorium Victoriense*, 19 (1972), p. 94.

requisitos, ya que era natural de la diócesis de Pamplona y ex provincial de Castilla la Vieja y Navarra. Además, había sido rector del colegio de la Compañía de Pamplona y en aquel momento ejercía ese cargo en el colegio principal de la universidad de Salamanca. El obispo, tal y como apunta Goñi «siente necesidad de justificar esta extraña elección»¹⁷⁵. Transmite que no tiene confianza en ningún miembro del cabildo catedralicio, ni tampoco ha encontrado ningún sacerdote secular para confiarle tal misión. Juan Íñiguez de Arnedo dio orden para que los papeles que en su día se mandaron con Miguel de Angulo Ortiz para el cumplimiento de la visita anterior se transmitiesen ahora al nuevo procurador, en caso de que le fuesen necesarios. Por el contenido del informe obrante en el ACP conocemos otra serie de papeles que se mandaron a Roma, algunos de ellos relativos a la visita, como el propio nombramiento de procurador o un informe de los achaques físicos que impedían al obispo viajar hasta Roma. José Goñi Gaztambide enumeró estos papeles, indicando su misión:

«Una carta dirigida a la Congregación del Concilio; el certificado médico sobre sus achaques, que le excusan de la visita personal al papa; el testimonio de los candados de la capilla parroquial de San Juan y de la pila bautismal cuando el obispo trató de visitarlas; el poder otorgado al padre Ribadeo para desempeñar esta legacía; copia de un dictamen de Jorge Firmani sobre ciertos puntos, siete de los cuales vienen bien en la presente ocasión (serán los que están a doble columna); cuatro cartas de Miguel Angulo Ortiz, del año 1702, sobre los referidos puntos y otros, cuya aclaración se pedía o era necesario disputar en la Rota. Estas cartas y dictámenes servirán para dar satisfacción a la Sagrada Congregación de cómo el obispo solicitó muy a tiempo poner en su noticia el estado de esta iglesia y sus canónigos, y el embarazo de la visita; una carta para que Firmani entregue al padre Ribadeo los papeles recibidos por mano de Angulo, en caso de que sean necesarios al mismo fin de dar satisfacción a la Congregación del Concilio. El padre Ribadeo ofrecerá la limosna acostumbrada y ejecutará las diligencias que se estilan en la visita *ad limina*»¹⁷⁶.

En este listado de documentos no se registra una carta que mandó el obispo al Papa y tampoco la *relatio* de la diócesis, ambos documentos datados el 14 de octubre de 1705. El informe médico que se cita fue elaborado el 13 de noviembre de 1705, y se centra en justificar la ausencia del prelado en Roma y la necesidad de realizar la obligación a través de un procurador.

Dos meses más tarde, el padre Ribadeo se hallaba en Roma realizando la visita *ad limina* (16 de enero de 1706). Visitó las basílicas de San Pedro y San Pablo, venerando las tumbas de los apóstoles. A continuación debió presentar la

¹⁷⁵ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos*, vol. VII, p. 32.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 34 y 35.

documentación en la secretaría de la Sagrada Congregación del Concilio, ya que en el dorso de la carta de poder se anotó la fecha de la *attestatio*: «23 januarii 1706 data fuit attestatio pro 30 quadriennio cum absolute». El obispo consideraba que la curia romana pudiera no aceptar a su procurador, ya que en la carta enviada al Papa solicitaba que Ribadeo fuera admitido y que él fuera absuelto por no acudir personalmente a Roma.

19. Pedro Aguado (1713-1716)

19.1. Grado de cumplimiento

Pedro Aguado estuvo al frente de la sede de Pamplona dos años y nueve meses. En ese tiempo debía realizar la visita del cuadrienio trigésimo segundo (1709-1713), que no llevó a cabo seguramente por la falta de tiempo.

19.2. Formación y trayectoria

El madrileño Pedro Aguado era miembro de la pequeña Congregación de Clérigos Regulares Menores, en la cual fue maestro, lector de Teología y dos veces general de toda la Congregación. Accedió a la sede pamplonesa tras una vacante larga, casi de tres años y medio (desde el 18 de febrero de 1710 hasta el 12 de julio de 1713). Su nombramiento fue confirmado por Clemente XI el 22 de mayo de 1713.

Durante su corta estancia en la diócesis sufrió el enfrentamiento con el clero guipuzcoano por la cuestión del ayuno de la víspera de la fiesta de San Ignacio de Loyola. Su edicto fue declarado nulo por Benedicto XIII, al igual que el relativo a comidas de los curas que asistían a funerales.

Bajo su mandato se celebró la permuta entre Roncesvalles y Bayona, tras la cual esta última, según José Goñi Gaztambide «cedió a Roncesvalles sus derechos económicos en Fuenterrabía, Baztán, Bertizarana y todo lo nuevamente reducido, a cambio de los derechos que Roncesvalles tenía al otro lado de los Pirineos y del Bidasoa». Concluye el historiador: «El sosiego que introdujo la permuta, dio al olvido las viejas pretensiones de los obispos de Bayona de recuperar su jurisdicción espiritual en el territorio español»¹⁷⁷.

Emprendió su visita pastoral un mes después de su llegada, comenzando por la villa de Huarte. Sabemos que durante su visita estuvo en Hernani, San Sebastián, la Montaña, y otras zonas de la diócesis.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 117.

Murió en Pamplona el 19 de abril de 1716. Siguió una vacante de casi ocho meses, hasta el 12 de diciembre de 1716.

20. Juan de Camargo y Angulo (1716-1725)

20.1. Grado de cumplimiento

Juan de Camargo y Angulo estuvo ocupó la diócesis de Pamplona durante nueve años, en los que debía realizar las visitas de los cuadrienios trigésimo tercero (1713-1717) y trigésimo cuarto (1717-1721), que no llegó a cumplir.

20.2. Formación y trayectoria

Juan Camargo y Angulo, natural de Ágreda (Soria), era doctor en ambos derechos. Tuvo noticias de las bulas de su nombramiento para Pamplona el 5 de octubre de 1716; fue consagrado a primeros de diciembre y tomó posesión de la diócesis a través de un procurador el 12 de diciembre. No hizo su entrada hasta el 9 de febrero de 1717.

José Goñi Gaztambide describe el paso de este obispo por la diócesis en dos etapas. La primera desde su llegada hasta su nombramiento de Inquisidor General en 1720. La segunda desde esta última fecha hasta su renuncia en 1725¹⁷⁸. En la primera no descansó por emplearse a fondo en sus labores pastorales. «Visitó todo su obispado, restableció en él la disciplina eclesiástica, reformó el clero y por todas las partes estableció el buen orden»¹⁷⁹. En su visita pastoral se sirvió de los capuchinos para examinar a los clérigos y misionar al pueblo, tal y como había hecho su antecesor Juan Grande Santos de San Pedro. Decidió extender las conferencias morales a los iniciados en las sagradas órdenes. Asimismo, se interesó por la fundación de un Colegio apostólico de Misioneros en Olite, destinado a dar misiones entre los fieles, aunque la creación de este Colegio no se hizo realidad hasta el año 1745.

La segunda etapa de gobierno comenzó con su nombramiento de Inquisidor General el 23 de agosto de 1720. El rey le dispensó de la residencia en su diócesis por espacio de tres años. Camargo hizo repetidas instancias para renunciar a este cargo, pero Felipe V no accedió a ninguna. Durante su ausencia de la diócesis, puso al frente a su vicario general, el licenciado Bartolomé García Delgado. El Consejo de Castilla se interesó en promocionar las iniciativas

¹⁷⁸ Véase toda la información que aporta José Goñi Gaztambide sobre estas dos etapas en *Historia...*, vol. VII, pp. 140-195.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 144.

pastorales. El 6 de abril de 1721 el rey escribió al obispo para que se celebrase en su diócesis concilios provinciales y sínodos diocesanos, de los que tenían necesidad todos sus reinos, expresando esta justificación:

«De ellos depende en gran parte la reforma de la disciplina eclesiástica y cristiana, y la observancia de las disposiciones del Concilio de Trento, especialmente las relativas a la erección de seminarios en todas las diócesis para educación de los ministros de la Iglesia [...]. De este modo resplandecería más en ellos la disciplina eclesiástica»¹⁸⁰.

Clero y cabildo se quejaron por las visitas que realizaron el vicario y visitador del obispo, pues se estaban convirtiendo «en una inspección burocrática con fines pecuniarios», más que en un instrumento de conversión y de reforma de las costumbres¹⁸¹. Estas quejas llegaron al obispo y también a la curia romana.

21. Andrés José Murillo y Velarde (1725-1728)

21.1. Grado de cumplimiento

Andrés José Murillo y Velarde estuvo al frente de la diócesis de Pamplona tres años y siete meses. En ese tiempo podía realizar la visita del cuatrienio trigésimo quinto (1721-1725) y preparar algo de la del siguiente cuatrienio (1725-1729), pero no se llegaron a realizar ninguna de las dos. Murió en 1728 y está enterrado en la catedral de Pamplona.

21.2. Formación y trayectoria

Andrés José Murillo y Velarde (Granada, 1679-Los Arcos 1728) fue doctor en Teología y gran orador. Lectoral de Badajoz, magistral de Murcia y canónigo de Toledo, pronunció los discursos fúnebres del arzobispo de Toledo, Francisco Valero, y del rey Luis I de España.

El 16 de junio de 1725 tomó posesión de la sede de Pamplona por medio del Dr. Miranda. Tres días más tarde entró a su nueva sede. El primer año lo dedicó a la visita pastoral de la ciudad de Pamplona. El 3 de mayo de 1726 comunicó al Ayuntamiento de la ciudad el comienzo de su visita pastoral a la diócesis, que comenzaría por Gipuzkoa. La preparó enviando una carta pastoral a sus fieles, la primera conocida en su género para la diócesis de Pamplona. Visitó los arciprestazgos de Gipuzkoa, Fuenterrabía y buena parte de Navarra. Según indica José Goñi Gaztambide, el Libro de Visita de Andrés de Murillo

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 155.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 157.

«no contiene mandatos de visita, sino una estadística de todo el clero visitado con sus cargos, y de todas las iglesias, basílicas, etc., renta, titular, provisión de beneficios, capellanías, cofradías, etc. Al final se encuentra el edicto de visita, en el que anuncia a los fieles la visita y explica en qué consiste»¹⁸².

IV. CONCLUSIONES

Para realizar un análisis profundo de las visitas *ad limina* es preciso abarcar periodos de tiempo de medio o largo plazo con una sucesión suficiente de cuatrienios. Además, es conveniente tener en cuenta no sólo las relaciones (*relatio*: documento más importante que informa del estado material y espiritual de la diócesis), sino también el resto de documentos de las fases preparativa, ejecutiva y certificativa de las visitas.

Este estudio lo hemos centrado en el análisis de la documentación y de las personas que llevaron a cabo las visitas, en un periodo de tiempo que va desde el inicio de la institucionalización de la visita en 1585 hasta 1725 (35 cuatrienios), fecha en que se establece un esquema modelo para confeccionar la relación de una manera más amplia, uniforme y exacta. En la tesis doctoral ampliamos el estudio hasta 1909, fecha en que se establecieron nuevas modificaciones en la institución para lograr su adaptación a las necesidades de la Edad Contemporánea.

El estudio de la documentación de las visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona puede aportar información, no sólo sobre la evolución de la propia institución, sino también sobre aspectos geográficos, económicos, sociales, políticos, culturales, morales, espirituales y eclesiales de la sociedad y de la diócesis, que comprendía poblaciones de Navarra, de la Provincia de Gipuzkoa y del arciprestazgo de la Valdonsella en Aragón.

No debemos olvidar que las visitas *ad limina* estaban conectadas con las visitas pastorales a las iglesias, parroquias, instituciones y feligresía, cuyas autoridades eclesiásticas tenían obligación de llevar a cabo. Además de perseguir con ellas fines espirituales y apostólicos, se convirtieron en un eficaz instrumento de control de Roma sobre las sedes episcopales y de éstas sobre las poblaciones e instituciones de las diócesis, con la mirada puesta en la aplicación de las instrucciones y reformas emanadas del concilio tridentino, tanto de tipo pastoral y religioso, como material, organizativo y económico.

Una característica especial de la diócesis iruñesa es que estaba enmarcada dentro del reino de Navarra, con una tradición histórica y administrativa propia. Este hecho aportó ventajas, pero también conflictos en diversas materias y

¹⁸²*Ibidem*, p. 208.

asuntos entre las autoridades eclesiales y seculares. Otra característica son los cambios a lo largo del tiempo en la extensión y delimitación geográfica de la diócesis, así como su desigualdad de recursos en sus diversos espacios territoriales y poblaciones. Igualmente su carácter fronterizo con Francia, su apertura al Cantábrico y su posible influencia de otras naciones y movimientos heréticos; además de su dependencia del reino castellano y sus jerarquías eclesiásticas. De hecho, durante la Edad Moderna ningún obispo de Pamplona fue navarro.

Se ha discutido si la diócesis de Pamplona era de las calificadas como muy ricas, ricas o de las pobres. A pesar de las diversas opiniones que a lo largo de la historia ha habido sobre este asunto, lo cierto es que, por lo observado en los informes de las visitas y en los datos históricos, se puede sostener que era una diócesis considerada intermedia entre las muy ricas y las pobres. Era una diócesis de paso en el *cursus honorum* para aspirar a puestos de más prestigio, riqueza y dignidad, pero también era una diócesis a la que aspiraban obispos de otras sedes inferiores, como se puede observar en el apartado III.

En proporción a su población, era una diócesis con abundante clerecía y casas de religiosos en las principales poblaciones. En la época que estudiamos hay en general un creciente interés por difundir la religión y congregaciones a zonas y poblaciones de montaña con menores recursos, así como un interés por la formación y moralidad del clero y la feligresía, según las instrucciones del concilio de Trento; tareas difíciles de llevar a cabo satisfactoriamente hasta el siglo ilustrado, como se constata en el estudio de las visitas. En algunas relaciones se recalca esta dificultad y este esfuerzo, unidos a la obligación de las visitas. Goñi Gaztambide, al analizar este período y exponer concretamente el mandado del obispo Andrés Girón (1664-1670), recalca que era difícil porque el clero y el pueblo estaban muy aferrados a sus costumbres y necesitaban tiempo para cambiar y mejorar. Además, apostilla críticamente que para algunos obispos, a pesar de las buenas intenciones y apariencias, era más fácil realizar las visitas y ejercitar el control (incluso a veces con abusos económicos) que cumplir con esos mandatos conciliares de reformas y tareas apostólicas (formación del clero y del pueblo, misiones, conferencias morales, formación de seminaristas, exámenes, sínodos, retiros, predicaciones, etc.):

«Los obispos trataron de llevar a efecto los programas pastorales trazados por el Concilio de Trento y aún intentaron superarlos por medio de cartas pastorales y de misiones populares; pero recurrieron poco a estos procedimientos y en líneas generales mostraron poca imaginación pastoral. Su instrumento esencial fue la visita»¹⁸³.

¹⁸³ GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, vol. IV, Siglo XVI, pp. 15-16.

Se puede afirmar que, en general, las instrucciones del concilio se cumplieron en la diócesis bastante satisfactoriamente con respecto a algunos puntos, como la residencia de los obispos y sacerdotes, la mejora de la piedad y las costumbres, etc. Pero no en otros, como por ejemplo que no se logró llevar a cabo la creación del seminario conciliar hasta finales de la Edad Moderna, ni se consiguió celebrar sínodos periódicos como mandaba también el Concilio, debido esto a las tensiones dentro de las mismas facciones del clero y de éste con los obispos. Conflictos destacados son los sostenidos con y en el cabildo (incluso políticos: agramonteses-beaumonteses hasta la concordia de 1628) por cuestiones de beneficios, prestigio, privilegios (exenciones de visitas) y concepciones eclesiales (status y régimen de vida, reglas y oficios); conflictos también con el clero de algunos arciprestazgos (Gipuzkoa, Valdonsella, Tudela); conflictos con la Diputación, Cortes, Virreyes y tribunales, por cuestiones económicas y privilegios, devociones, procesiones, preeminencias, festividades, honores (dosel), festejos, celebraciones, beneficios, impuestos, medidas contra pestes y plagas, regulación de cofradías y ermitaños, patronatos, etc.

Refiriéndonos ya concretamente al estudio general de la evolución de la institución de las visitas *ad limina* y de su documentación, conviene recalcar que ha sido de utilidad establecer el *iter*, actos y estructura de las visitas en tres fases: preparativa o preparatoria, ejecutiva y certificativa. Esta metodología la hemos aplicado para conocer las visitas de todos los quadrienios y su cumplimiento por parte de todos los obispos correspondientes. Los documentos que se conservan han sido clasificados según el origen de su expedición y los hemos expuesto en tablas por obispos y quadrienios, con algunos comentarios respecto a su temática y a datos relevantes.

Por otro lado, tenemos que señalar que no es el objetivo principal de este estudio el análisis de los contenidos. Tampoco hemos centrado la atención exclusivamente en las relaciones (*relatio*), como han hecho los autores señalados en la historiografía de la diócesis de Pamplona. Evidentemente, este documento es el más valioso en cuanto a contenidos por su referencia a datos materiales, económicos, demográficos, etc. de la diócesis. Pero el análisis de todo el sistema de documentos en su conjunto aporta nuevas visiones. Además, las relaciones existentes para este periodo de la Edad Moderna son breves, un tanto repetitivas, y con frecuencia contienen informaciones generales no exentas de intereses personales.

Recordemos que hasta 1725 los obispos no debían responder a un esquema concreto y que hasta esa fecha su aportación dependía de su compromiso e interés personal. De ahí, las grandes diferencias entre unos y otros, como se demuestra a lo largo de este estudio, respecto al grado de cumplimiento y a la forma de realizar las visitas.

Situándonos en un nivel más concreto del estudio de la documentación de las visitas de este periodo, se puede extraer una serie de datos cuantitativos que proporcionan una visión más completa del tema. Concretamente una visión sinóptica del grado de cumplimiento de la obligatoriedad de realizar los actos de las visitas *ad limina* (1585-1725), reflejados en documentos, y del compromiso o vicisitudes de cada prelado para llevarlas a cabo. También una visión del contexto histórico, social y político que influyó en facilitar o dificultar su cumplimiento. A su vez, un estudio longitudinal o diacrónico del contenido de esta documentación puede aclarar diversos aspectos sobre temas y cuestiones de interés: tensiones entre el brazo secular y eclesial, tensiones con el reino de Castilla por el control de las instituciones seculares y religiosas (nombramiento de obispos no navarros, dependencia jurisdiccional del arzobispo de Burgos, adscripción de órdenes religiosas a otras provincias), conflictos dentro de las instituciones clericales navarras, intereses opuestos sobre la creación del seminario, sobre la celebración de concilios provinciales y sínodos diocesanos, sobre las conferencias morales y formación del clero, relaciones políticas con regiones o reinos fronterizos, control de la feligresía, papel que jugaron algunas instituciones en la vida de la diócesis (en especial el cabildo, órdenes religiosas, Muy Ilustre Clero de Navarra), etc. Temas especiales, por la situación geográfica fronteriza del Reino de Navarra y la diócesis de Pamplona, reflejados diacrónicamente en la documentación, son los relacionados con el temor a las invasiones, influencias o herejías extranjeras, con el papel de la Inquisición frente a la heterodoxia (datos estos últimos que se constatan en las relaciones de las visitas *ad limina* de los cuadrienios 30, 58 y 61).

En este periodo de tiempo, los obispos de Pamplona debían cumplir con las visitas de 35 cuadrienios, de los cuales se realizaron 15 (cuadrienios: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 14, 17, 19, 21, 25, 26 y 30) y no se llevaron a cabo 20 (cuadrienios: 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 20, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35).

Las 15 visitas realizadas se llevaron a cabo por medio de procuradores. Algunos obispos, como Juan Queipo (1639-1647) y Francisco de Alarcón y Covarrubias (1648-1657), sólo realizaron una de las dos visitas que debían cumplir. Otros no cumplieron con ninguna, como es el caso de Pedro Roche (1670-1683) y Toribio de Mier (1693-1698), que no llevaron a cabo ninguna visita de los cuadrienios que debían realizar.

En cuanto a la tipología documental, por no repetir conclusiones que hemos aportado en otros trabajos ya citados, señalamos ahora solamente algunos documentos de tipología nueva que aparecen en las visitas del siglo XVII, como las «fe de visitas a las basílicas de San Pedro o San Pablo» (*fides visitationis*), que no se conservan para el siglo anterior. Además, para un cuadrenio existen cuatro, cuando de normal son dos, una de cada basílica (cuadrenio 21). Tam-

bién en este siglo se documentan dos concesiones de prórrogas y 2 registros de respuestas informando de la realización de algún acto de la visita (*attestationes*), documento más habitual en visitas sucesivas. Para este periodo que analizamos en el presente estudio no contamos con ningún resumen de las relaciones, que también será un documento habitual en las visitas posteriores.

En cuanto al documento principal de las visitas, la *relatio*, cabe señalar que de algunas visitas del siglo XVII no se han conservado, aunque conocemos su existencia gracias a las noticias que aportan otros documentos (por ejemplo, conocemos la creación de una relación en 1687, correspondiente al cuadrienio 25, pero no se ha conservado). De otra desconocemos si se elaboró, aunque se certificaron otros actos de la visita y se dio por cumplida (por ejemplo la visita de Andrés Girón del cuadrienio 21).

Así, de los 15 cuadrienios con visitas realizadas, se conservan todas las relaciones menos las del cuadrienio 17, 21 y 25. También hay que señalar que en los cuadrienios 6 y 11 contamos con dos relaciones para cada uno muy similares entre sí; y que se conserva una relación, datada en 1637, correspondiente al cuadrienio 13, cuya visita no se da por realizada al no existir certificados o notas que lo acrediten.

No es un hecho aislado de la diócesis pamplonesa el que haya visitas sin sus correspondientes relaciones, pues M^a Milagros Cárcel Ortí recuerda que algunos «obispos cumplieron con el deber de la visita, pero no enviaron relación, excusándose por ello en la carta enviada al Papa...».

En un análisis comparativo con otras diócesis sobre el grado de cumplimiento de las visitas *ad limina*, se observan en la de Pamplona algunos datos sorprendentes y diferenciales. Mientras la tendencia general en otras diócesis es a aumentar el grado de cumplimiento a partir del siglo XVIII (con excepción de los períodos de guerras a principios y finales de siglo –Sucesión y Convención–), en Navarra se producen dos períodos largos de incumplimiento prolongado, tras la primera guerra hasta 1734, y, el más llamativo, desde 1749 hasta principios del siglo XIX. De momento, con los estudios y datos manejados, no se han podido averiguar las causas de estas diferencias, aunque podrían plantearse diversas hipótesis en análisis puntuales a nivel más concreto.

En cuanto a los demás siglos de este periodo que estudiamos en este trabajo, se produce, en comparación con otras diócesis, otro período de incumplimientos por parte de los obispos pamploneses desde poco después de la mitad del siglo XVII hasta principios del siglo XVIII (con la excepción de algún cumplimiento de por medio). En efecto, desde 1669, y tras un siglo casi de cumplimientos, bastante intermitentes en la primera mitad del siglo XVII, se inicia otro periodo de incumplimientos (6 cuadrienios de visitas incumplidas, entrecortados

solamente por dos visitas cumplidas). Hemos examinado si sus correspondientes obispos realizaron o no visitas pastorales, y no encontramos en esto explicación alguna. Por ejemplo, Pedro Roche (1670-1683) no realizó ninguna de las tres visitas que tenía que llevar a cabo (cuadrienios 22-24), a pesar de conservarse documentos de sus visitas pastorales en sus primeros cinco años. Llama la atención que, realizando estas visitas pastorales en estos primeros años de mandato, no realizara ninguna *ad limina*. De hecho, es el primer obispo que, teniendo ocasión y obligación de cumplir con varias visitas, no realizó ninguna. Es cierto que hay algún obispo en este siglo que, debiendo cumplir con una solamente, no la desarrolló, y hay otro al final de la centuria que, debiendo cumplir dos, tampoco las llevó a cabo (Toribio de Mier (1693-1698), cuadrienios 27-28).

En cuanto a la documentación que manejamos para la investigación que realizamos en la tesis (1585-1909), una vez consultados todos los organismos que la generaron y los archivos que la custodian, catalogamos 283 documentos: 16 del siglo XVI, 71 del XVII y 42 del XVIII (más la del siguiente período: 133 del siglo XIX y 21 del XX). Para este presente estudio (1585-1725, cuadrienios 1-30) hemos catalogado 93 documentos con la siguiente tipología documental: 24 nombramientos de procurador¹⁸⁴, 15 relaciones, 8 respuestas de la Sagrada Congregación a las relaciones (*litterae visitationis*), 7 *fides visitationes* de la basílica de San Pedro¹⁸⁵, 7 cartas del obispo a miembros de la Sagrada Congregación del Concilio, 6 de procedencia y temática variada (certificados, cartas, etc.), 6 *fides visitationes* de la basílica de San Pablo, 5 súplicas, 4 informes médicos, 4 informes sobre impedimentos, 3 cartas del obispo al Papa, 2 registros de respuestas informando de la realización de algún acto de la visita (*attestationes*) y 2 concesiones de prórroga.

Todo este *corpus* documental (tanto del presente estudio, como del resto de la investigación de la tesis), que en breve publicaremos, contiene en potencia la posibilidad de muchos estudios. Son abundantes los datos, informaciones y temas que contienen tanto del ámbito secular como eclesial, a nivel individual, social e institucional. De algunos de ellos hemos tratado en una monografía y en algunos artículos, anteriormente citados. Una vez publicadas las fuentes con todos los documentos catalogados, esperamos seguir realizando más estudios, que permitan conocer mejor la vida de la diócesis de Pamplona y de la sociedad navarra en estos períodos, y capaciten para poderlos comparar con estudios de otros autores, tanto respecto a esta diócesis como a otras, aportando perspectivas y datos sobre la historia de sus poblaciones y sociedades respectivas.

¹⁸⁴ Dos son fórmulas de nombramiento de procurador

¹⁸⁵ En el folio de una *fides visitationis* de la basílica de San Pedro se anota también la certificación de la visita a la basílica de San Pablo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CÁRCEL ORTÍ, M^a Milagros, *Relaciones sobre el estado de las diócesis valencianas*, Valencia: Generalitat Valenciana, 1989, vol. I.
- CÁRCEL ORTÍ, M^a Milagros y CÁRCEL ORTÍ, Vicente, *Historia, Derecho y Diplomática*, Valencia: Universitat de València, 1990.
- ESCANDELL BONET, Bartolomé, *Las rentas episcopales en el siglo XVI*, *Anuario de Historia Económica y Social*, 3 (1970), pp. 57-90.
- FERNÁNDEZ COLLADO, Ángel, *Los informes de visita «ad limina» de los arzobispos de Toledo*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2002.
- GOÑI GAZTAMBIDE, José, *Historia de los obispos de Pamplona*, Pamplona: Eunsa-Gobierno de Navarra, 1985-1988, vols. IV-VII.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, *El remedio sobrenatural contra las plagas agrícolas hispánicas. Estudio institucional y social de la cofradía y santuario de San Gregorio Ostiense (Siglos XIII-XIX)*, (2^a edic.), Pamplona: Lamiñarra, 2008.
- *Orígenes del Cristianismo en la tierra de los vascones*, Pamplona: Pamiela, 2003.
 - *El culto a los santos en la Cuenca de Pamplona (siglos V-XVI). Estratigrafía hagiográfica de los espacios sagrados urbanos y rurales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2003.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán y RICO ARRASTIA, M^a Iranzu, «Visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona conservadas en el Archivo Secreto Vaticano. Avance de relación documental», *Príncipe de Viana*, 70 (2009), pp. 381-427.
- PAZOS, Manuel R., *El Episcopado gallego: a la luz de los documentos romanos, I, Arzobispos de Santiago (1550-1850)*, CSIC, Madrid: Instituto Jerónimo Zurita, 1946.
- PÉREZ LÓPEZ, Segundo L., «Las primeras *Relationes ad limina* de la Diócesis de Mondoñedo», *Estudios mindonienses*, 1 (1985), pp. 83-103.
- RICO ALDAVE, Hipólito, *Modalidades históricas de Asilo y su praxis en Navarra (Siglos IV-XIX)*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2010.
- *El Asilo histórico. Análisis institucional y fuentes jurídicas. Su incidencia en Navarra*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2010.
- RICO ARRASTIA, M^a Iranzu, *Iter procedimental de la visita ad limina: El ejemplo de la Diócesis de Pamplona*, *Iura Vasconiae*, XX-XX, 9 (2012), pp. 495-530.

- *La Diócesis de Pamplona en 1734, a través de la visita «ad limina» del obispo Melchor Ángel Gutiérrez Vallejo*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2010.

- El control de Pamplona desde Roma: el ejemplo de la visita *ad limina»* de Pedro Cirilo Úriz y Labayru, *VIII Congreso General de Navarra: Navarra en un mundo global*, Pamplona: Príncipe de Viana (en prensa).

- Les rapports frontaliers entre la France et la Navarre dans les visites «ad limina» du diocèse de Pampelune, XVI^o-XIX^o s., *Congreso Internacional Guerre et paix: les enjeux de la frontière franco-espagnole, XVI^o-début XIX^o s.*, Bayona: Universidad - Montaigne-Bordeaux (en prensa).

- *Las visitas «ad limina» de la diócesis de Pamplona (1585-1909): Documentos* (en prensa).

ROBRES LLUCH, Ramón y CASTELL MAIQUES, Vicente, La visita *ad limina* durante el pontificado de Sixto V (1585-1590). Datos para una estadística general. Su cumplimiento en Iberoamérica, *Anthologica Annu*a, 7 (1959), pp. 147-214.

ROMERO MAGALHÀRES, Joaquim, Les visites ad limina apostolorum des évêques de l'Algarve (XVIe-XVIIIe siècle). En Boutry, Philippe y Vincent, Bernard, *Les chemins de Rome: les visites ad limina à l'époque moderne dans l'Europe méridionale et le monde hispano-américain (XVIe-XIVe siècle)*, Roma: École française de Rome, 2002, pp. 85-90.

TELLECHEA IDÍGORAS, José Ignacio, Dos informes episcopales sobre la diócesis de Pamplona. Las visitas «ad Limina» de los obispos D. Juan Grande (1691) y D. Francisco de Añoa y Busto (1740), *Revista Española de Derecho Canónico*, 26 (1970), pp. 99-116.

- Dos nuevas relaciones episcopales sobre la diócesis de Pamplona. Las visitas «ad Limina» de D. Diego de Tejada (1663) y D. Juan Íñiguez de Arnedo (1705), *Revista Española de Derecho Canónico*, 27 (1971), pp. 665-684.

- La diócesis de Pamplona en el siglo XVIII. Relación para la Sagrada Congregación del Concilio del obispo D. Gaspar de Miranda y Argáiz (1749), *Scriptorium Victoriense*, 19 (1972), pp. 93-106.

- La visita «ad Limina» del obispo de Pamplona, don Bernardo Rojas Sandoval (1594), *Revista Española de Derecho Canónico*, 21 (1966), pp. 591-617.

USUNÁRIZ GARAYOA, Jesús M^a, Protestantes en Navarra durante el reinado de Felipe II. En Usunáriz Garayoa, Jesús M^a (Ed.), *Historia y Humanismo. Estudios en honor del profesor Dr. D. Valentín Vázquez de Prada. I*, Pamplona, 2000, p. 259-261.

**ELEMENTOS IDENTITARIOS EN EL PREÁMBULO Y
TÍTULO PRELIMINAR DE LA LEY ORGÁNICA 13/1982,
DE 10 DE AGOSTO, DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORA-
MIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA**

Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko
abuztuaren 10eko 13/1982 Lege Organikoaren hitzurreko eta atariko
tituluaren elementu identitarioak

Elements of identity in the Preamble and preliminary Title of Organic
Law 13/1982, of August 10, on the Reinstatement and Betterment of
the Chartered Community of Navarre

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 23-11-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 17-03-2015

El preámbulo de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral describe la evolución del Reino de Navarra hasta la actualidad, pasando su autogobierno por su adaptación al régimen constitucional liberal y a la Constitución de 1978. Sus principios se plasman en los artículos del Título Preliminar que recogen los elementos de su identidad como comunidad política.

Palabras clave: Navarra. Ley Orgánica. Preámbulo. Título Preliminar. Derechos históricos. Símbolos.



Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoaren hitzaurreak Nafarroako Erreinuaren bilakaera deskribatzen du gaur egun arte, autogobernua erregimen konstituzional liberalera eta 1978ko Konstituziora egokitu zela aintzat hartuta. Printzipioak atariko tituluaren artikuluetan islatzen dira, eta bertan jasotzen dira identitatearen elementuak komunitate politiko gisa.

Giltza hitzak: Nafarroa. Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoa. Hitzaurrea. Atariko titulua. Eskubide historikoak. Sinboloak.



The preamble of the Organic Law on the Reinstatement and Betterment of the Chartered Community of Navarre (*Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*) describes the evolution of the Kingdom of Navarre through modern times, including its adaption from self-government to a liberal constitutional system and the Constitution of 1978. Its principles are embodied in the articles of the Preliminary Title that state the elements of its identity as a political community.

Key-words: Navarre. Organic Law of Reinstatement and Betterment of the Chartered Community of Navarre. Preamble. Preliminary Title. Historical rights. Symbols.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PREÁMBULO COMO SÍMBOLO POLÍTICO. III. LA NECESIDAD DE DOTAR DE UN PREÁMBULO A LA LORAFNA. IV. CONTENIDO. V. SU VALOR JURÍDICO. VI. LA PLASMACIÓN DE SUS DECLARACIONES EN EL TÍTULO PRELIMINAR. 1. La Comunidad Foral (art. 1). 2. Titular de derechos originarios e históricos (art. 2). VII. CONCLUSIÓN. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis individualizado de las partes de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, permite observar su contenido diacrónico y sincrónico en evolución a lo largo de su propia historia, sirviendo de referencia a su interpretación y alcance. El camino partió de los Proyectos de Bases aprobados por la Diputación Foral y remitidos al Parlamento Foral, las aprobadas por éste, los textos utilizados en la negociación y el resultado final¹. A pesar de las diferencias que pueden observarse entre ellos existe una «esencia común»², que era la defensa del Régimen Foral, las nuevas instituciones y la ampliación competencial, desde las distintas posiciones de los foralistas conservadores, apegados a la invocación de los derechos históricos y a la reintegración foral, o de los foralistas constitucionalistas apoyados en el reconocimiento por la Constitución de los Derechos Históricos de los territorios forales, actualizables en su marco (DA 1^a).

¹ ALLI ARANGUREN Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011.

² RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, p. 429: «la defensa del régimen foral, tomando como punto de partida la ley de 1841, el mantenimiento de los caracteres del régimen foral y, en suma, la recuperación competencial e institucional del Fuero desde el propio Fuero [...] se trata de una actualización de la Ley de 1841 con un doble objeto: la preservación del régimen foral; y la recuperación competencial e institucional, mediante el restablecimiento de las Cortes de Navarra y de un modelo parlamentario y la integración en el régimen foral de las competencias no inherentes a la unidad constitucional».

Se ha de destacar que el alto grado de consenso logrado tanto en el Parlamento Foral como en las Cortes Generales permitió la aprobación de un texto que responde a las mismas características de la Constitución por su carácter flexible y transaccional, con soluciones eclécticas y de síntesis. De este modo se permitiría gobernar a distintas ideologías, como ha ocurrido en el Gobierno de la Nación y en el de Navarra. Haberlo hecho posible demuestra que el gobierno parlamentario establecido para Navarra no sólo cumple los principios y valores constitucionales, sino que está lleno de sentido, equilibrio y servicio al interés general³.

Si se une al acuerdo político la valoración de la norma como un signo cultural asimilado por la mayoría social, el nuevo orden político-institucional adquiere una estabilidad que lo refuerza por la adhesión colectiva. Este aspecto permite a un pueblo mantenerse «unido y organizado en su identidad y pluralidad por relaciones culturales [...] resultado de procesos de socialización cultural que frecuentemente se prolongan por varias generaciones»⁴.

A quienes no participaron en el largo proceso de la elaboración de la norma y, por el contrario, la rechazaron, a veces llenos de prejuicios, se les podrá aplicar el reproche de SAGASTA a la oposición: «Es que no tenéis sentido de la realidad; es que vivís aislados en el mundo, es que en todo no os dejáis llevar más que de la utopía y de lo imposible»⁵. Frente a la actitud descalificadora, incluso de apartamiento voluntario, el acuerdo se formó entre grupos con ideologías políticas, institucionales, sociales y hasta identitarias diferentes, con un propósito constructivo que, a veces, exigió cambios de sus actitudes, porque es posible, según expresaba SAGASTA:

«variar de ideas y modificar sus opiniones, no sólo por aquello de que de sabios es mudar de consejo, sino porque la transformación de los tiempos, el cambio de las circunstancias, la variación de las costumbre, han de traer lógica y necesariamente el cambio de las ideas en los hombres y la mudanza de los programas de los partidos, a no ser que los hombres y los partidos quieran quedar quietos y petrificados ante el movimiento general de las ideas»⁶.

³ GOVÍN Y TORRES, Antonio, «Prólogo» a BOURINOT, John George, *Cómo se gobierna en Canadá*, La Habana: La Propaganda Literaria, 1898, p. X: «el régimen parlamentario no nace, se hace. Aliméntase de precedentes, de prácticas, de compromisos para ajustar sin violencia el desarrollo de las instituciones a las necesidades de la vida social. Es un régimen de natural flexible y delicado, exigiendo, por lo mismo, una gran suma de buen sentido, de sana previsión, de constante solicitud por el interés general».

⁴ HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México: UNAM, 2003, p. 16.

⁵ *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, 5 de diciembre de 1894, p. 525.

⁶ *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, 16 de enero de 1892, p. 3260.

II. EL PREÁMBULO COMO SÍMBOLO POLÍTICO

En el proceso de la transición de Navarra al régimen democrático constitucional, se utilizaron los preámbulos para exponer el significado político de las normas y los propósitos que las animaban.

El preámbulo del RD-Ley 2/1978, de 4 de enero, de la preautonomía vasca, que estableció el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco –precedente de la DT 4 CE– hizo constar que «cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podrá realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa».

Fue relevante el preámbulo del RD 121/1979, de 26 de enero, que consignó su carácter de acuerdo o pacto entre el Gobierno y la Diputación Foral, como

«un «amejoramiento» o actualización del régimen foral de Navarra en su aspecto institucional, que habrá de ser completado con las propuestas que en su caso pueda formular en su día el Parlamento Foral y con aquellas otras competencias que, además de las actuales, pueda asumir la Diputación Foral de Navarra»⁷.

El preámbulo cumple una exigencia formal con un significado material, que explica o sienta los principios de la norma. Tiene, también, el valor de los llamados «símbolos políticos» dirigidos a las personas y a las sociedades. Según GARCÍA PELAYO «los símbolos son un medio de expresión de la conciencia mítica como los conceptos lo son de la conciencia teórica [...] la mayor o menor vigencia del símbolo es función del grado de vigencia de la conciencia mítica»⁸. Tienen capacidad de integración racional e irracional y su función «no se agota en comunicar algo, como el mero símbolo discursivo o lógico, sino que tal comunicación no es más que el supuesto para promover y sustentar el proceso

⁷ Así lo reconoció la STC 28/1984, de 28 de febrero, afirmando que la LORAFNA «viene a reformar y modernizar el Régimen Foral –como señala su preámbulo–, teniendo en cuenta lo dispuestos en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el Real Decreto de 26 de enero de 1979».

⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, Ensayo de una teoría de los símbolos políticos. En *Obras Completas*, Madrid: CEC, 1991, p. 1005. SAPIR, Edward, Symbolism. En Sapir, Philip (ed.), *The Collected Works of Edwar Sapir*, Nueva York: Mouton de Gruyter, III, 1999, pp. 320-322: valora que el simbolismo «expresa una condensación de energía, cuya importancia real excede del significado que sugiere su forma». Diferenció entre el simbolismo «referencial» y el de «condensación». El primero con función cognitiva para representar otro signo, objeto, idea o comportamiento. El segundo es una «forma condensada de comportamiento que sustituye a la expresión directa, facilitando la liberación de una tensión emocional consciente o inconsciente», que posteriormente se racionalizan.

integrador; su función no es sólo dar a conocer unas significaciones, sino transformarlas en acción»⁹.

El símbolo aparece como la aprehensión efectiva de un objeto dotado de un sentido y valor colectivos no por lo que es en sí mismo, sino por la idea y sentido afectivo que representa, capaz de movilizar el sentimiento y la emotividad hasta situaciones límite. Los símbolos materiales o funcionales constituyen elementos de integración política. Entre los primeros situamos la bandera, el escudo, el himno, el territorio. Entre los segundos podemos considerar la Constitución, los preámbulos, las declaraciones de derechos, las instituciones y la lengua, que adquiere más valor de identidad que de medio de comunicación, sobre todo si ha sido perseguida¹⁰.

Expone HÄBERLE como en los textos constitucionales existen aspectos propios de la racionalidad del Estado constitucional (división de poderes, derechos y garantías, instituciones, etc.), junto con otros que «tocan a la estructura emocional que también tienen los seres humanos, grupo de normas constitucionales que pueden clasificarse como cláusulas de reconocimiento, simbólicas y de valores fundamentales». Con ellas se trata de «captar la *conditio humana* desde el lado emocional y, por tanto, dar también más constitución a la *res publica* desde este lado»:

«Ya sea en los preámbulos, en las garantías sobre días festivos o en los artículos relativos al idioma, la bandera y otros símbolos, los constituyentes configuran sus textos, en lenguaje y contenido, con vistas a esta función: dirigirse al ser humano desde el lado de la irracionalidad, de lo que ‘sobrepasa’ a la razón, por hablar de lo importante de la Constitución, ‘ponerlos a tono’, e incluso ‘ganárselos’».

Esta función se aprecia en elementos de la Constitución como los textos sobre la cultura y la historia, por la emoción que producen en el ciudadano como ser humano, lo que explica la invocación por las Constituciones de «artículos de fe y declaraciones de derechos humanos (sobre todo en los preámbulos). El Estado constitucional democrático vive también del consenso sobre lo irracional, y no sólo del discurso o del consenso y el disenso en relación con lo racional»¹¹. En el preámbulo se recogen las

«valoraciones, ideales, convicciones, motivos, en suma, la imagen propia del constituyente. [...] En ocasiones se encuentran caracteres, rasgos, casi himnicos, que transmiten el carácter de un estado de ánimo y en general irradian *bri-*

⁹ GARCÍA PELAYO, M., Ensayo, *op. cit.*, p. 991.

¹⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003, pp. 81 y ss.

¹¹ HÄBERLE, P., *El Estado*, *op. cit.*, p. 117.

llo. Cuando se tratan de este modo las cosas *primeras* y *últimas* es natural que de inmediato se establezca un aliento de *pathos*. [...] Estos fundamentos de la autocomprensión (en la identidad) de una comunidad política, el concentrado, es aquello que obliga a todos los ciudadanos, casi como una ‘profesión de fe’, es aquello que es puesto antes del paréntesis’ y que con frecuencia es formulado en términos similares a un contrato»¹².

El preámbulo aparece como un elemento simbólico, que recoge la razón de ser y los principios en que se fundamenta la norma que configura o permite la transformación de una comunidad política. Además del valor jurídico que le reconozca el ordenamiento, tiene un claro valor de símbolo político.

Los símbolos adquieren mayor importancia en los procesos de transición política¹³, como el que se produjo en España con la Constitución de 1978 y en Navarra con la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. Esta supuso para Navarra el cambio del Régimen Foral liberal de la Ley de 1841 al «régimen democrático de los derechos históricos», de las instituciones autoritarias a las democráticas, de la concentración del poder en la Diputación Foral al modelo parlamentario constitucional de división de poderes, con la recuperación de un nivel de autogobierno anteriormente desconocido.

Representó una reforma del Régimen Foral vigente hasta ese momento, de modo que, como expresó J. TUSELL respecto a la Transición política en España, fue una «ruptura con procedimientos reformistas». El reformismo en Navarra se inició desde el orden de la Diputación franquista que negoció con el primer gobierno democrático de España el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que puso fin a la misma Corporación firmante, abriendo Navarra a las elecciones democráticas y al régimen constitucional.

Además, en este caso, la importancia del texto del preámbulo de la LO-RAFNA consistía en destacar que se superaba el régimen «preautonómico» –por usar una terminología que fue propia del momento histórico previo a los Estatutos de autonomía– al que se podía asimilar el derivado del RD 121/1979, y el de las provincias o territorios forales que, en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma Vasca correspondía a aquéllas. Navarra dejaría de ser un

¹² HÄBERLE, P., *El Estado*, op. cit., pp. 275-276.

¹³ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Símbolos políticos y transiciones políticas, *Atenea digital*, 10 (2006), pp. 172-184. Se pronuncia sobre la importancia de los símbolos «porque permiten acceder y manejar los afectos y afectivo es, eminentemente, al contenido de cualquier reivindicación nacional. Para ello, es necesario reconocer los símbolos propios de cada nación, promover su aprecio entre las restantes naciones y pueblos del Estado plurinacional y desarrollar para la integración de éste símbolos comunes» (p. 181).

territorio histórico «provincial y foral» para asumir la categoría de «Comunidad Foral», que no de Diputación Foral, incorporándose al nuevo orden político-territorial del Estado autonómico. Ese nuevo contenido institucional puede explicar algunas actitudes de rechazo porque, como se reconoció, era objetivamente más difícil asimilar una Comunidad y todo su complejo institucional y competencial, que una provincial foral, por cuanto hacerla volver a este rango supondría una «degradación institucional». Salvo que se produjese una federación o confederación de Comunidades, expresamente prohibida por el artículo 145.1 CE.

En el nuevo espacio constitucional-democrático se ha producido un reconocimiento y recuperación de la identidad colectiva como comunidad política, con conciencia propia y voluntad de autodefinirse y autogobernarse. MAX WEBER llamó comunidad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social —en el caso particular, por término medio o en el tipo puro— se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de *constituir un todo*. La «comunidad política» es

«aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación ordenada de un ‘ámbito’ (no necesariamente constante en absoluto y delimitado con fijeza, pero sí delimitable de algún modo) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparada para el caso la fuerza física normalmente armada. La existencia de una comunidad ‘política’ en este sentido no es algo dado de una vez para siempre»¹⁴.

Navarra como comunidad política ha pasado de una legitimidad tradicional-autoritaria a otra racional-democrática, con una forma distinta de organizar el poder y su autogobierno. Todo ello en una sociedad que ya había experimentado, sin libertad política, el tránsito de la tradicional a la moderna, entendiendo la modernidad como la propia de una sociedad igualitaria, dinámica, laica, democrática y científica¹⁵.

III. LA NECESIDAD DE DOTAR DE UN PREÁMBULO A LA LORAFNA

Ni en las Bases aprobadas por la Diputación Foral ni en las del Parlamento hubo Preámbulo alguno. Durante el debate de las Bases y, sobre todo, en la negociación con el Gobierno fueron varias las invocaciones favorables a incorporar

¹⁴ WEBER, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 33.

¹⁵ SHILS, Edward, Political development in the new States (I y II), *Comparative Studies in Society and History*, 2/3 y 4 (1960), pp. 265 y ss. y 379 y ss.

un preámbulo que recogiera aspectos principales que no eran propios de la parte dispositiva contenida en el articulado¹⁶. Se apreció su conveniencia por el gran significado político y jurídico de la nueva Ley Orgánica, para poder recoger en ella los principios dogmáticos e históricos del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a su naturaleza, relaciones bilaterales de las instituciones de Navarra con las del Estado, continuidad de su identidad y autogobierno. Así quedó evidenciado en el debate sobre la constancia del «pacto» foral con el Estado en el artículo 3, como pretendían los comisionados navarros, o en un preámbulo, como defendía la comisión gubernamental, cuya postura obligó a la elaboración de aquél.

La Ley Orgánica constituiría la «decisión política fundamental» tomada por las instituciones representativas del pueblo navarro, de una comunidad política preexistente, titular de derechos históricos, entidad política existencial capaz de actuar, despierta a la conciencia política, que se dota de una nueva estructura político-institucional o constitución por medio de una «ley constitucional» de desarrollo del reconocimiento que el constituyente y la Constitución habían hecho de los derechos históricos de los territorios forales¹⁷:

«Toda ley, como regulación normativa, y también ley constitucional, necesita para su validez en último término una decisión política previa, adoptada por un poder o autoridad políticamente existente. [...] es preciso no desconocer la relatividad de las distintas leyes constitucionales. La distinción entre constitución y ley constitucional es sólo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda normación reside una *decisión política del titular del poder constituyente*, es decir, del Pueblo en la Democracia»¹⁸.

Se trata de una norma que, a partir del ordenamiento jurídico principal constitucional, se negocia por la institución política que representa a la comuni-

¹⁶ Según el artículo 88 CE los proyectos de ley «irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». El «preámbulo» es propio de las constituciones para recoger los principios jurídico-políticos que las legitiman, dejando a las leyes las «exposiciones de motivos», aunque es evidente que, en la práctica, se confunden. SANTAOLALLA, Fernando, Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33 (1991), pp. 54-56. TAJADURA TEJADA, Javier, *El preámbulo constitucional*, Granada: Comares, 1997; Exposición de motivos y preámbulos, *Revista de las Cortes Generales*, 44 (1998), pp. 141-173; Sobre los preámbulos de las leyes, *Revista Jurídica de Navarra*, 29 (2000), pp. 173-181.

¹⁷ Supuso un cambio trascendental porque los reconocimientos anteriores se habían realizado por leyes ordinarias, aunque en su elaboración hubiese habida una interlocución como previó la de 1839 y se calificase de «paccionada» a la de 1841. Supone el símbolo más importante de la «autoctonía constitucional» por sustituir el poder constituyente: HERRERO DE MIÑÓN, M., Autoctonía constitucional y poder constituyente: con referencia a algunos casos recientes en la historia de la descolonización, *Revista de Estudios Políticos*, 169-170 (1970), pp. 79-122.

¹⁸ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza, 1982, pp. 46 y 47.

dad política Navarra para reconocerle el contenido de su autogobierno. Una vez acordada se formaliza con el rango adecuado según el ordenamiento jurídico estatal, que es la Ley Orgánica (art. 81.1. CE). A partir de su vigencia forma parte del bloque de la constitucionalidad, y se convierte en la norma cabecera del grupo normativo propio de la Comunidad política, creando un nuevo ordenamiento jurídico derivado.

Esta norma que, simultáneamente, forma parte del ordenamiento estatal y foral, tiene como «objetivos inexcusables la unidad política y el orden jurídico», por ese carácter «constitucional» de la nueva entidad institucional «Comunidad Foral», que se configura a partir de ella, superando la institución precedente cuyo origen estuvo en la provincia y su Diputación. La unidad política es «una unidad de actuación posibilitada y realizada mediante el acuerdo o el compromiso, mediante el asentimiento tácito o la simple aceptación y respeto, llegado el caso, incluso mediante la coerción realizada con resultado positivo; en una palabra, una unidad de tipo funcional». El orden jurídico debe ser un instrumento que garantice «el éxito de esa cooperación creadora de unidad [...] eliminando el abuso de las competencias de poder encomendadas o acatadas en orden al cumplimiento de tales tareas»¹⁹.

Su preámbulo debe ser la motivación, explicación y justificación de una norma que establece el «orden jurídico fundamental de la comunidad»²⁰, y sus «fundamentos» como elementos estables del orden derivado de la Constitución:

«Al establecerse con carácter vinculante tanto los principios rectores de formación de la unidad política y de fijación de las tareas estatales como también las bases del conjunto del ordenamiento jurídico, dichos fundamentos deben quedar sustraídos a la lucha constante de los grupos y tendencias, que no es discutible y que, por lo mismo, no precisa de nuevo acuerdo y nueva decisión. La Constitución pretende crear un núcleo estable de aquello que debe considerarse decidido, estabilizado y distendido»²¹.

Dicho orden inspira el articulado, justifica y da entrada al mismo, exponiendo el significado y alcance de los compromisos asumidos:

«El compromiso estriba, pues, en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibiológica la cuestión litigiosa misma. Sólo contiene así una aproximación externa, verbal, de contenidos objetivamente inconciliables. Tales compromisos apócrifos son

¹⁹ HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 8-9, 16.

²⁰ *Ibidem*, p. 16.

²¹ *Ibidem*, p. 19.

verdaderos compromisos en cierto sentido, pues no resultarían posibles si no hubiera inteligencia entre los partidos. Pero la inteligencia no afecta al fondo; se está conforme sólo en aplazar la decisión y dejar abiertas las más distintas posibilidades y significados»²².

Con el texto se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Reconocimiento de que la realidad del autogobierno y de las peculiaridades institucionales de la «Comunidad foral» se desprenden de un proceso histórico mantenido, sin solución de continuidad, a través de «pactos» con el Gobierno del Estado, que estaba reconocido en normas vigentes como las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, desarrolladas en todas las que posteriormente lo han venido aceptando.
- b) Destacar las características propias del Régimen Foral y de su actualización por una vía diferenciada (DA 1ª CE), respecto al procedimiento constitucional de acceso a la autonomía (arts. 143, 151 y DDTT 1ª y 2ª CE), y al alcance material del nuevo régimen autonómico. Así lo plasmó el preámbulo al hablar de cómo «la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen»²³. Formaría parte del elenco de medidas diferenciadoras de los Estatutos, aunque pudiese haber semejanzas formales y materiales, derivadas de la nueva formulación del modelo territorial del Estado.
- c) Cumplir el mandato del artículo 88 CE de dotar a los proyectos de ley de una «exposición de motivos», porque su aprobación por el Consejo de Ministros suponía un acto más de reconocimiento de la naturaleza del acuerdo adoptado por la Comisión que había negociado en su nombre. Su tramitación en el Congreso de los Diputados por lectura única reforzaría la naturaleza de pacto sobre como mejorar y reintegrar los derechos históricos al autogobierno de Navarra en el Estado constitucional.

²² SCHMITT, C., *Teoría, op. cit.*, p. 54: distingue entre los compromisos y los «compromisos apócrifos, porque no afectan a decisiones objetivas logradas mediante transacciones, sino que precisamente consiste su esencia en alejar y aplazar la decisión».

²³ La STC 16/1984, de 6 de febrero, reconoció la existencia de una «vía peculiar» de «acceso a su actual régimen autonómico», con la denominación de «Comunidad Foral no la de Comunidad Autónoma», lo que «no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales o que quede al margen de ellas». Singularidad también reconocida por las SSTC 28/1984, de 28 de febrero (FJ 2): «siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el decreto anterior» (121/1979, de 26 de enero), 94/1985, de 29 de julio (FJ 2) y 140/1990, de 20 de septiembre.

- d) La futura interpretación de los preceptos se debiera realizar teniendo en cuenta los principios que se plasmasen, ayudando a dar sentido a la parte dispositiva y a las cuestiones que se pudieran plantear sobre el alcance de los «derechos históricos» reconocidos y otros posibles, ya que no se podían dar por agotados en sus potencialidades. Esto se garantizaría con una cláusula de irrenunciabilidad, asumiendo que este marco legal formaba parte de un proceso de reconocimiento gradual del derecho al mayor autogobierno de Navarra (DA 1^a).
- e) Su valor de «fórmula política» sería un arma dialéctica que, por la vía del Derecho vigente al máximo rango, rebatiría las críticas que se habían venido realizando a lo largo del proceso por quienes afirmaban la desaparición de los fueros, la asimilación al régimen autonómico y a un Estatuto. Era evidente que no podía utilizarse frente a los planteamientos soberanistas.

El primer texto aportado a la negociación fue elaborado por los letrados de la ponencia técnica de la Diputación, señores ALDEA, ASIÁIN y ZUBIAUR, y el secretario de la Comisión señor GORTARI. Se redactó a partir de un texto del señor ZUBIAUR de corte foralista tradicional, vinculando la nueva Ley a las de 1839 y 1841, insistiendo en el pactismo, como se observa en alguno de sus párrafos. Los señores ASIÁIN y GORTARI sostuvieron que era imprescindible establecer la relación con la Constitución de 1978 (Disposiciones Adicional Primera y Derogatoria), de la que aquella concepción huía. En la negociación se aceptó el texto del Preámbulo propuesto por la Comisión de Navarra, aunque hubo una alternativa de la Comisión del Gobierno, que no se discutió.

El miembro de la Comisión del Gobierno señor COSCULLUELA destacó la importancia que los comisionados de la Diputación Foral de Navarra daban al Preámbulo:

«Las tesis foralistas son las que lucen predominantemente en el Preámbulo de la Ley de Amejoramiento, que sirvió de «colchón amortiguador de cualquier polémica» en torno a los temas que recoge. En el mismo se pone de manifiesto que la Ley de Amejoramiento viene a respetar la esencia del régimen foral navarro, al ser el resultado de un proceso de negociación por el que la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra acuerdan la reforma y modernización de dicho régimen»²⁴.

²⁴ COSCULLUELA MONTANER, Luis, Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios. En Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El mejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra-Civitas, 1992, p. 252.

En su autorizada opinión el preámbulo y algunos preceptos, por su contenido de principios forales, representaban una novedad entre las normas estatutarias:

«El artículo 2 de la Ley, el 3, el 71, las disposiciones adicionales primera y segunda, y la disposición final tercera, además del ya referido preámbulo de la Ley de Amejoramiento recogen lo sustancial del Régimen Foral navarro y no tienen equivalente en ningún Estatuto de Autonomía, ni en ninguna Ley de reconocimiento estatal de los fueros»²⁵.

La importancia que se dio al preámbulo estaba justificada en la necesidad de incorporar a la norma los elementos esenciales de una concepción que pretendía apoyar en el texto legal los elementos de defensa de la «identidad reactiva» en una situación político institucional compleja. La complejidad se produce cuando existe un «enmarañamiento de acciones, de interacciones, de retroacciones»²⁶, como era el caso y el momento. La afirmación identitaria reactiva busca reforzar, frente a quien la niega o plantea una alternativa, lo simbólico, los rasgos comunes y diferenciales, el estatus y relato propios, formulando un discurso que consolide el sentimiento de pertenencia a la comunidad que la sostiene, la autoafirmación y el reconocimiento. En toda afirmación identitaria se establecen referencias identificatorias para la movilización, que se refuerzan con el marco político-institucional que las reconoce y al que legitiman, poniéndolo en relación con el «mito de los orígenes» fuente esencialista de toda positividad.

El preámbulo y los elementos identitario-simbólicos del Título Preliminar coadyuvarían a la configuración de un «marco de significación» para los ciudadanos, los agentes políticos y los poderes públicos que se identificasen e incorporasen al mismo como espacio simbólico, cultural y político. De modo que interactuasen democráticamente alineándose y movilizándose cuantos se identifican con ellos²⁷.

IV. CONTENIDO

Para los comisionados de Navarra el preámbulo, como parte integrante de la Ley, recogía los fundamentos históricos del Régimen Foral. Era lo que

²⁵ *Ibidem*, p. 261.

²⁶ MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1996, p. 421; Epistemología de la complejidad. En *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós, 1992, p. 491. Añade que hay también otra complejidad que proviene de la existencia de fenómenos aleatorios que no se pueden determinar y que, empíricamente, agregan incertidumbre al pensamiento.

²⁷ TARRROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza, 1997, pp. 207-233.

el ministro ARIAS SALGADO denominó «la filosofía que subyace en el Régimen Foral», en cuya presencia en la Ley aquellos pusieron tenacidad por lo que suponía de reconocimiento del hecho diferencial foral de Navarra. Plasmó «las tesis cuarentaiunistas recogidas implícitamente en la Constitución privilegiando una determinada interpretación histórica de Navarra»²⁸.

El carácter de pacto se pretendió incluir por la Comisión navarra en el artículo 3, a lo que se opusieron los representantes del Gobierno, como lo expuso el comisionado gubernamental COSCULLUELA, refiriéndose a su reconocimiento explícito en el preámbulo e implícito en algunos preceptos de la Ley:

«Por lo que hace referencia a la expresión Pacto, la delegación gubernamental forzó que no se incluyera en el artículo 3º, donde figuraba en la propuesta navarra, pero como se ha dicho, figura ampliamente recogido en el Preámbulo y está implícitamente, casi explícitamente, incorporada a otros preceptos de la Ley»²⁹.

Finalmente dicho carácter quedó incorporado al Preámbulo, directamente relacionado con «la naturaleza y alcance del Amejoramiento» y su formulación en Ley Orgánica. Invoca las «negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra, que dieron lugar a un «acuerdo» (párrafo 3º), siguiendo una trayectoria en la que Navarra había venido «conviniendo con la Administración del Estado [...] acordando fórmulas de colaboración (párrafo 4º)»³⁰. Para adecuar el régimen foral al marco constitucional y al reconocimiento de la DA 1ª se promulgó el RD 121/1979, de 26 de enero, «previo acuerdo con la Diputación Foral» (párrafo 5º). Su reforma y modernización se acordó, por lo que «dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones» hay que formalizar el «pacto» (párrafo 6º):

«resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rasgo y carácter de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica (párrafo 6º)»³¹.

²⁸ SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, «Prólogo» a BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004, p. 13. DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987, pp. 21-112.

²⁹ COSCULLUELA MONTANER, L. M., *Ley de Amejoramiento*, *op. cit.*, p. 261.

³⁰ HERRERO DE MIÑÓN, M., *Símbolos políticos*, *op. cit.*, p. 181: ve en el Amejoramiento del Fuero un «pacto con la Corona, que no es una persona sino la simbolización del Estado, implícito en el Amejoramiento del Fuero de Navarra y que el nacionalismo vasco quiso explicitar en las Constituyentes, fue insensatamente rechazado por un sedicente españolismo, a mi juicio, más ignorante que jacobino».

³¹ Tras el acuerdo de las comisiones negociadoras de 24 de febrero de 1982 se introdujeron pequeñas modificaciones no sustantivas para mejorar el texto.

Tras las siete invocaciones del acuerdo y el pacto en el preámbulo, los preceptos a que se refería el comisionado son aquellos en que se alude a la «naturaleza» del régimen foral, que es el mismo pacto (arts. 3.1º y 64), como lo expresa el artículo 71.1 al disponer que «dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente». Por tanto sólo es posible por medio de un pacto que es acto de la misma naturaleza de los anteriores que lo han reconocido. Así lo confirma la cláusula de reserva de derechos históricos de la DA 1ª, cuya incorporación, en cuanto modifica los acuerdos anteriores, se ha de hacer por un nuevo acuerdo conforme al artículo 71.

Este tratamiento fue objeto de muy diversa valoración por los miembros de la Comisión, los Grupos parlamentarios y los comentaristas.

Para algunos miembros de la Comisión como AIZÚN y URRALBURU lo importante era que apareciese en la Ley, aunque fuera en el Preámbulo, que le daba un valor interpretativo del conjunto. MOSCOSO lo justificó en que aun «cuando realmente eso no es parte dispositiva del articulado, parecería técnicamente mucho más lógico explicar en el preámbulo que esto es un pacto, que es lo que en todo caso tenemos garantía de que se va a poder hacer»³².

En el Parlamento Foral aceptaron esta ubicación los miembros de la Comisión y los parlamentarios representantes de los Grupos del consenso, ASTRÁIN, VIGURIA y ZUFÍA. Lo rechazó el parlamentario nacionalista CLAVERÍA.

Entre las voces críticas, LARUMBE porque «los pactos sólo se pueden celebrar entre dos Estados soberanos e independientes»³³. Para PEGENAUTE: «El poner el término «pacto» sólo en el preámbulo, cualquier jurista sabe que no vale para mucho, y cuando menos esto se puede calificar de vergonzoso»³⁴.

En su contenido material podemos valorar dos aspectos. En primer lugar sus fundamentos como «fórmula política», que es «expresión ideológica jurídicamente organizada en una estructura social»³⁵, dotada de un contenido ideológico y unos principios inspiradores, lo que se dice de una «filosofía»³⁶.

³² El *Diario de Navarra* de 25 de febrero de 1982 lo sancionó: «El resultado está ahí, en el reconocimiento del carácter preautonómico del Fuero y en la esencia del pacto, reconocido explícitamente en el preámbulo de la ley e implícitamente en el contexto de la misma».

³³ *Egin*, 8 de marzo de 1982.

³⁴ *Deia*, 26 de febrero de 1982.

³⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho político*, II, Madrid: Tecnos, 1976, p. 421.

³⁶ La STC 27/1981, de 20 de julio, invocó la «filosofía» de la Constitución a propósito del tema de los «derechos adquiridos» de los funcionarios: «Desde el punto de vista de la constitucionalidad, debemos rehuir cualquier intento de aprehender la huidiza teoría de los derechos adquiridos, porque la Constitución no emplea la expresión ‘derechos adquiridos’, y es de suponer que los constituyentes la

Se explica por si mismo, como compendio de principios de un nuevo «foralismo constitucional». Aunque el análisis de estos aspectos es más propio de trabajos de otra naturaleza, es preciso destacar brevemente lo que supone la LORAFNA en el cambio ideológico del foralismo tradicional y de su manifestación política en el navarrismo.

A partir de la ideología del foral-catolicismo se construyó el navarrismo en el debate sobre el Estatuto de Estella, que se produjo en la II República, cifrado en la defensa de la identidad diferenciada y española de la comunidad política que es Navarra, frente a las pretensiones del nacionalismo vasco³⁷. Con el fin de la dictadura recuperó su proyecto de construcción nacional o «territorialidad», integrando a Navarra, lo que dio lugar a una nueva reacción navarrista que, si en el momento inicial estuvo en manos de la derecha autoritaria, fue asumida también por la democrática, por el centrismo y por el socialismo.

El navarrismo conservador, que recuperó su presencia contra la Constitución, considerada heterodoxa en sus valores y tratamiento de Navarra, terminó aceptándola, aunque no en su totalidad. Abandonando su encastillamiento inicial en el régimen foral de 1841 y su negativa a considerarla vigente en Navarra, la entendió como el medio necesario para configurar el régimen foral-constitucional del Amejoramiento, basado en los derechos históricos, creando una especie de superortodoxia de esta norma, aunque sin asumir su vinculación directa con el espacio constitucional del Estado y de Navarra. Esta «tiene» su «constitución» en la LORAFNA, pero no «está» imbuida de la Constitución de 1978, como si aquella fuera una norma extravagante.

En la transición se construyó un navarrismo democrático y constitucional, que defiende la identidad de la comunidad política navarra en el marco de la Constitución y sus valores, asume el principio democrático como referente de la identidad colectiva, y que los derechos históricos del pueblo navarro, que aquella reconoce, se actualizan en las instituciones legitimadas por la voluntad popular, que se plasman en la Constitución y el Amejoramiento del Fuero.

soslayaron, no por modo casual, sino porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la **filosofía** de la Constitución, no responde a exigencias acordes con el Estado de Derecho que proclama el artículo 1.º de la Constitución; fundamentalmente, porque esa teoría de los derechos adquiridos, que obliga a la Administración y a los tribunales cuando examinan la legalidad de los actos de la Administración, no concierne al Legislativo, ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de defensa del ordenamiento, como intérprete de la Constitución».

³⁷ Todas ellas constituyen ideología como «sistema de ideas», referidas no sólo a las relaciones institucionales sino a las identitarias de las comunidades políticas, del hombre y la sociedad, en el sentido que al término «ideología» atribuyó BRACHER, Karl Dietrich, *La era de las ideologías*, Buenos Aires: Belgrano, 1989, p. 11: «un sistema de ideas lo más completo posible, sobre todo en cuanto la relación 'hombre-sociedad política'; un sistema no sólo capaz de reducir la realidad a una fórmula, sino también de falsearla y hasta encubrirarla en beneficio de políticas de poder».

Este nuevo navarrismo se ha construido en el marco del régimen constitucional, mayoritariamente aceptado por el pueblo navarro, sin el contenido ideológico del foralcaticismo histórico conservador, a pesar suya, porque asume plenamente los principios y valores de la Constitución española de 1978. La única coincidencia con estos se halla en la defensa de una identidad propia y diferenciada de Navarra como comunidad política, aunque con distintos fundamentos. Si en ellos la identidad se basaba en el esencialismo historicista³⁸, aquel lo hace en la voluntad democrática del pueblo navarro, único dueño de sus destinos, como, por otra parte, reconoce expresamente la Constitución en su Disposición Transitoria Cuarta. Podemos afirmar que esta es la actitud hoy mayoritaria en el pueblo navarro y en las fuerzas democráticas, con algunos matices, que se manifestaron en el propio proceso de debate de las Bases y negociación del Amejoramiento.

El Amejoramiento del Fuero tiene mucho de instrumento reactivo para resolver los apremios políticos planteados por el nacionalismo vasco sobre Navarra en la Transición. Así se reconoció en los debates y posiciones sobre el proceso negociador. Unos lo patrocinaron como medio para consolidar la identidad político institucional de Navarra y su autogobierno. Otros lo valoraron y trataron de desprestigiar, porque lo veían como un obstáculo insuperable a sus pretensiones de unidad territorial vasca, intentada con el régimen preautonómico, con el propio Estatuto de la Comunidad Autónoma Vasca y con otras iniciativas posteriores. En ambos casos se produce la utilización de la norma jurídica al servicio de la idea y valores políticos, como es propio del régimen constitucional en sí mismo y de su norma suprema la Constitución.

Por otra parte, frente al *espacio público constitucional* se exteriorizan periódicamente actitudes de rechazo basadas en el esencialismo historicista del navarrismo conservador, que tuvo una actitud claramente anticonstitucional de la que quedan resabios. Un exponente es la actitud respecto a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, que pone en manos del pueblo navarro decidir libremente y en referéndum sobre su destino. Curiosamente coinciden en negar la voluntad popular con quienes, desde el esencialismo vasquista, también rechazan que los dogmas de la identidad y la esencia puedan estar sometidos a la decisión ciudadana.

³⁸ HÄBERLE, Peter, El fundamentalismo como desafío del derecho constitucional: consideraciones desde la ciencia del derecho y de la cultural. En Häberle, P., *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati: IVAP, 1996, pp. 146 y ss., atribuye al fundamentalismo aspectos negativos como el monismo, la intolerancia y la reacción frente al cambio; contraponen los parcialmente positivos con los negativos: la vuelta a las raíces o a los fundamentos, frente a la exclusión de lo diverso o diferente, la búsqueda identitaria con desconocer los derechos y estimular la violencia. Propone que en las constituciones se organice pragmáticamente «la convivencia de los muchos fundamentalismos de nuestro tiempo».

A pesar de ello, el navarrismo conservador ha asumido, indirectamente, el marco constitucional en cuanto que, a través del Amejoramiento del Fuero, ha permitido un espacio de identidad institucional y amplio autogobierno. Sin embargo, no parece muy preocupado por los procesos de involución autonómica, ni por el desarrollo del propio autogobierno, ni por la potenciación de los hechos diferenciales de Navarra, ni por el progreso de la identidad propia.

Si el Amejoramiento es la norma jurídica y la «fórmula política», el Preámbulo sintetiza la evolución y es el epítome del doctrinarismo foral adaptado al nuevo régimen constitucional. Sirve para comprender el «ser históricamente cambiante de la foralidad»³⁹, así como para «acercar a todos, de manera sintética e insinuante, el fondo de las determinaciones normativas, su base histórica y sus ideales inspiradores»⁴⁰.

En el preámbulo se manifiesta que el Amejoramiento constituye la expresión jurídico-organizativa de los viejos valores forales (derechos históricos), fundamentados, legitimados, identificados y actualizados con los nuevos valores político-sociales que, como «valores superiores» se recogen en la Constitución (arts. 1.1 y 10 CE)⁴¹. Además, su carácter «constituyente»⁴² ha permitido objetivar y racionalizar los difusos «derechos históricos de los territorios forales» (DA 1ª CE), convirtiéndolos de conceptos jurídicos indeterminados en realidad identitaria, institucional y competencial, que ha regenerado el Régimen Foral con un mayor contenido de autogobierno. De modo que «los derechos históricos a partir de ahora ya no son Historia, son instituciones jurídicas en marcha hacia el futuro»⁴³.

Todo ello explica que se diera al Preámbulo un contenido de mucho mayor alcance que la explicación de la ley, convirtiéndolo en la enunciación del alcance material de la «decisión política», que daba sentido al texto.

³⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas-CEC 1984, pp. 45 y ss.

⁴⁰ HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona: Planeta, 1982, p. 305.

⁴¹ WEBER, M., *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 41, sobre la concepción sociológica de la Constitución, invoca a LASALLE.

⁴² Término utilizado en los debates para significar que se «constituía una nueva realidad del régimen foral, por medio de una «ley constituyente». SCHMITT, C., *Teoría*, *op. cit.*, pp. 93-94, definió el poder constituyente como «la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional. [...] Una ley constitucional es, por su contenido, la normación que lleva a la práctica la voluntad del constituyente. Se encuentra por completo bajo el supuesto y sobre la base de la decisión política de conjunto contenida en esa voluntad».

⁴³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos*, *op. cit.*, p. 113.

El interés en la constancia expresa del «pacto» estaba en que con él se creaban unas relaciones jurídicas de comunidad⁴⁴, que se materializaban en «relaciones jurídicas constitucionales», entendidas como

«conexiones recíprocas, dinámicas, que operan dentro y entre las dos facetas estatales [Estado-aparato y Estado-comunidad] impulsadas por fuerzas políticas reconocidas por la Constitución y la legislación ordinaria. Se afanan en determinar y/o influir en la determinación de la orientación política del Estado»⁴⁵.

En este caso el pacto generador de «relaciones constitucional» se establece entre el Estado comunidad y aparato representativo-Gobierno con uno de los cuerpos políticos que lo integran, que es la comunidad de Navarra, titular de «derechos históricos», mediante la negociación y acuerdo con su aparato representativo-Diputación Foral, avalada y aprobada por la institución representativa-Parlamento Foral para dotarse de una nueva estructura político-institucional.

En el preámbulo se distinguen varios aspectos que responden a las cuestiones anteriormente invocadas:

a) Se inicia invocando la integración histórica de Navarra en la «unidad nacional», que se hizo manteniendo su configuración político-institucional de Reino diferenciado en instituciones, leyes, hacienda, etcétera, unido en la Monarquía. Con esa fórmula «vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España». La «unidad nacional española» es signo diferenciador del foralismo navarrista de distinto significado ideológico, frente al nacionalismo vasco negador de la identidad española de Navarra. Aun cuando se trata de la expresión más retórica del texto, se mantuvo porque reflejaba la plena aceptación por la mayoría de la sociedad y las fuerzas políticas de la historia de Navarra desde la incorporación a la Corona de Castilla por conquista en 1512. La «unión» dio lugar al mantenimiento de la constitución del Reino, aunque con claras interferencias de la Monarquía en sus instituciones, situación que continuó hasta el fin del Antiguo Régimen. Esta «unidad nacional» fue invocada en los debates parlamentarios por los defensores del foralismo tradicional en contraposición a la «unidad constitucional», aun cuando se referían a la ley de 1839 como fundamento del Régimen Foral⁴⁶. Es

⁴⁴ STENBERG, Theodor, *Introducción a la ciencia del Derecho*, Barcelona-Buenos Aires: Labor, 1930, p. 260, entiende como relación jurídica la relación de derecho creadora de una «comunidad especial, obtenida por abstracción, en la cual dos o más personas, que tienen intereses interferentes, se prestan para la acomodación legal de sus intereses».

⁴⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Teoría general de las relaciones constitucionales*, Madrid: Dykinson, 2001, p. 72. Deduce de ese concepto «que su primera función estriba en promover el dinamismo político del ordenamiento fundamental. Dicho dinamismo es patente en la reciprocidad Estado-aparato Estado-Comunidad» (p. 74).

⁴⁶ El asesor de la Diputación señor Aldea las identificaba en sus informes y opiniones en los medios de comunicación. También lo hizo UPN en su propuesta de Título preliminar, poniendo la «unidad na-

evidente que se trataba de conceptos distintos, uno referido a la realidad histórica de Navarra en España, y el otro a la de su autogobierno en el espacio constitucional, distinto en 1839 del de 1978. Precisamente era el momento de articularlo en el nuevo marco constitucional, sin la obsesión historicista y revisionista que caracterizaba a algunos grupos políticos.

b) La adaptación de las instituciones del Reino al régimen constitucional liberal se produjo por medio de las leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, que la Constitución mantuvo vigentes para Navarra al derogarlas exclusivamente para las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (DD 2). De ellas arranca el régimen foral liberal que permanece hasta el nuevo marco, en un progresivo desarrollo a partir de la consideración de que la «unidad constitucional» dejaba abierto un espacio propio del autogobierno de Navarra. La Disposición Final del Amejoramiento las mantuvo en vigor «en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica», que implicaba reconocer su carácter innovador del *statu quo* anterior por la concreción del alcance en 1982 del límite establecido por la primera en la «unidad constitucional». La importancia de estas leyes, que se consideran la charnela entre el viejo y el nuevo orden constitucional, se desprende de su invocación por el artículo 2 como referente de los «derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra», entendidos «sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía». Aquéllos no afectarán a la «unidad constitucional» en las «Instituciones, facultades y competencias del Estado» (art. 2.), que permite «integrar en el régimen Foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional» (art. 3.1), que ha sido uno de sus objetivos.

c) La Ley de 1841 fue el «acuerdo» resultado de las «negociaciones» entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, en la que se basan los sucesivos «pactos» que concluyen, por ahora, en el nuevo «pacto» que se formaliza como Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. El acuerdo atribuye una «naturaleza», a la que también se refie-

cional» como límite de los poderes de Navarra, que se entendió como una manifestación del rechazo a invocar la Constitución, a pesar de que el sintagma procedía de la Ley de 1839. Sin embargo, el «Memorándum» de UCD de 23 de noviembre de 1981 proponía precisar «el concepto de unidad constitucional, entendido en su doble aspecto: a) Como aceptación de la unidad nacional e integración de Navarra en el sistema político, social y económico de España y el reconocimiento a los navarros del régimen general de derechos y libertades. b) Como deslinde de atribuciones entre el Estado y las instituciones forales de forma que «es fuero, y, por tanto, corresponde a Navarra lo que no es unidad constitucional». Para el ministro ARIAS SALGADO en su intervención en las Cortes presentando el proyecto de Ley Orgánica, «la unidad constitucional [...] es la expresión, en término jurídico, de la unidad nacional española dentro de la cual queda enmarcada definitivamente Navarra después de este Amejoramiento del Fuero, y en el marco, como es lógico, de la Disposición Adicional Primera de la Constitución española». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 246, 9 de junio de 1982.

ren los artículos 3, 64 y 71, que es la del carácter originario e histórico (art. 2.1) de los derechos que constituyen el régimen foral de Navarra, formalizados con carácter, naturaleza y contenido formal y material pactista⁴⁷.

d) El nuevo «pacto» se establecía en el marco de la Constitución de 1978, que «afirma principios democráticos, pluralistas y autonómicos». Además, como novedad histórica, «tiene presente la existencia del régimen foral» en su Disposición Adicional Primera⁴⁸, que «ampara y respeta los derechos históricos de Navarra», manteniendo la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839

⁴⁷ BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRieto, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis, (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999, p. 265: «El Amejoramiento no prescinde de la Ley de 1841. Las Bases del Amejoramiento siguieron la filosofía foral de UCD de Navarra (como un homenaje antes de su sacrificio último en el altar de la patria). El Amejoramiento no era ni se llamaba Estatuto y tenía una doble función. Respetar y garantizar, en primer lugar, todas aquellas facultades y competencias propias reconocidas por la Ley Paccionada. E incorporar, en segundo término, al régimen foral todas aquellas facultades y competencias que no fueran inherentes a la unidad constitucional española. El nuevo pacto no invalidaba el anterior. La Ley Paccionada, piedra angular del proceso, no se derogaba (a diferencia de lo que hizo la Constitución con la Ley de Reforma Política). [...] De la ley a la ley. La Transición en Navarra, bajo el signo de la evolución histórica progresiva, forja del mito, constituyó una reforma sin ruptura. Pero las instituciones como vertebración de la identidad no son nunca suficientes para cerrar el espacio de la discusión y la polémica».

⁴⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, «El proyecto constitucional y los derechos históricos», en *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13; recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991, pp. 3171-3177. Criticó por «extravagante en nuestra época» la expresión «derechos históricos», vinculada a la Escuela histórica del Derecho y al concepto de «Derecho político histórico» relacionado con la «unión real» en el Imperio austrohúngaro de las coronas que lo formaban. El sentido de la expresión es «restaurar la validez jurídica (lo que no significa exactamente la vigencia) del Régimen Foral anterior a 1839 [...] En nombre de la historia se pretenden anular jurídicamente 140 años de historia, con lo que el llamado «derecho histórico» se transforma en su contrario: en un útil de la razón política instrumental para cancelar lo establecido por un proceso histórico más que secular». «Por otra parte, la finalidad del Estatuto que se elabore parece ser no, como en los demás casos, la de concretar las posibilidades autonómicas previstas por la Constitución, sino la de incorporar los derechos históricos al ordenamiento jurídico». A su juicio «el texto aprobado [...] no cumple con las condiciones mínimas de funcionalidad de un precepto constitucional, pues rebasa el borde tolerable de la ambigüedad al garantizar algo tan vago, difuso y confuso, como son los ‘derechos históricos’, sin más especificación». «Esta ambigüedad básica es el comienzo de muchas más, abre paso a interpretaciones teóricas y prácticas de gravedad incalculable y, sobre todo, proporciona un arsenal de argumentos jurídicos que pueden ser esgrimidos, sea articulados en estrategias políticas audaces y de largo alcance, sea para finalidades más modestas -por ejemplo, destinadas a crear un ámbito privilegiado en materia fiscal o en otro campo-, pero no por eso menos perturbadoras del sistema político y la vigencia del orden constitucional. Riesgos, todos ellos, que ni son eliminados por la candorosa afirmación de que estando el precepto en la Constitución no puede contradecir a la Constitución, ni pueden ser allanados por discursos parlamentarios sin fuerza vinculativa». Esta tesis fue amplia y fundadamente criticada por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27; *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991; *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.

(Disposición Derogatoria de la Constitución y Disposición Final 1 LORAFNA). A partir de ella se produjo el nuevo «acuerdo» entre el Gobierno y la Diputación Foral que fue el RD 121/1979, de 26 de enero, «con el que se inició el proceso de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra», que está «amparado por la Constitución». Ésta se invoca por el artículo 2.1 como garantía de los «derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra».

En el apartado 2 del artículo 2, la referencia a las «Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional», supone que el límite a los citados «derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral» está en el propio marco de la Constitución como norma suprema, en la que se establece cuales son esas Instituciones, facultades y competencias. Precisamente, el pacto articula el espacio que, en el momento histórico de su negociación y promulgación, delimita el grado de autogobierno que las respeta, porque así lo acuerdan las partes. Con la salvedad de la posible reforma (art. 71) y de la irrenunciabilidad (Disposición Adicional Primera LORAFNA), así como de las delegaciones y transferencias (art. 150.2 CE), que dejan abierta la posibilidad de su ampliación⁴⁹.

A la Constitución se remite la Disposición Adicional Segunda sobre el «órgano foral competente» de la Disposición Transitoria Cuarta de aquélla. En todo el Mejoramiento está influyendo la Constitución en sus principios y régimen, de los que es un trasunto aquél, salvo en lo que sean «derechos históricos», que se recogen y desarrollan, precisamente, a su amparo y respeto, gracias a la penetración del historicismo que nutre toda la ley.

Así se recoge en los párrafos quinto y sexto del preámbulo, en el artículo 2.1 y en la Disposición Final 1^a, constatando el reconocimiento de unos poderes constituidos asimétricos y especiales anteriores a la Constitución, que ésta asume, y suponen un hecho diferencial relevante. En este caso, la legitimidad democrática ha reconocido la legitimidad de unos derechos históricos, que por su «carácter pre y para constitucional pueden y deben ser calificados de normas superpuestas y como tales integrables en el llamado bloque de constitucionalidad». Aquéllos constituyen no «meras normas, sino como complejos institucionales de normas, valores, representaciones, entidades, que sólo la noción de orden concreto, tal como la acuñara SCHMITT frente al decisionismo y normativismo, puede servir a interpretar»⁵⁰.

⁴⁹ Por cuanto una Constitución y una ley son producto de un «momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia. Este acto constituye la forma y modo de unidad política cuya existencia es anterior» (SCHMITT, C., *Teoría, op. cit.*, p. 47).

⁵⁰ HERRERO DE MINÓN, Miguel, La titularidad de los Derechos Históricos Vascos, *Libro homenaje al Prof. VILLAR PALASÍ*, Madrid: Civitas, 1985, pp. 591 y ss.

e) Este proceso origina la última negociación en la que la Administración del Estado y la Diputación Foral «acuerdan la reforma del Régimen Foral». El nuevo pacto se formalizó, como parte del mismo, por la iniciativa legislativa del Gobierno remitiendo a las Cortes Generales, «órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español», un Proyecto de Ley Orgánica para incorporarlo al ordenamiento jurídico español, como un instrumento constitucional específico para los Estatutos de Autonomía (art. 81). La «naturaleza jurídica del régimen foral», que es la del derecho originario e histórico reconocido por pacto, impide su modificación unilateral (art. 71), principio del pacto que, como se ha expuesto, está recogido explícita e implícitamente en toda la Ley⁵¹.

En estos principios se fundamenta la «constitución material» de Navarra, siendo la Ley Orgánica su «constitución formal», creada no desde la soberanía del pueblo navarro –atributo exclusivo del «pueblo español» (art. 1.2 CE) (STC 10/1983)–, sino de la autonomía de los «derechos históricos», reconocida, amparada y respetada (DA 1ª CE), que autolimita el decisionismo de la soberanía legislativa por la «garantía institucional» de aquéllos que establece la Constitución (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 28/1984, de 28 de febrero). El propio instrumento para su reconocimiento y formalización del pacto –la Ley Orgánica– es un medio constitucional (art. 81 CE), que aprueban las Cortes Generales como norma del Estado y cabeza del grupo normativo derivado que construya la Comunidad Foral.

⁵¹ La doctrina del pacto se formuló en Navarra, en su versión contemporánea, a partir de la consideración de la Ley de 1841, trasponiendo el concepto medieval del pacto del pueblo y la Corona, el Rey y el Reino (Cortes). MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 121-122: «El término pactismo no corresponde a un concepto claramente delimitado por la historiografía del pensamiento político o de las instituciones públicas. Centrándonos en el pactismo histórico o historicista, cabe contemplarlo como el concurso real de voluntades entre el rey y los estamentos de la comunidad para limitar el alcance del poder de aquel, singularmente en el ámbito de la creación y de la observancia del Derecho». SÁNCHEZ AGESTA, Luis, El pactismo en el siglo XIX. En *El pactismo en la historia de España. Simposio celebrado los días 24, 25 y 26 de abril de 1978 en el Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria*, Madrid: Instituto de España, 1980, pp. 174 y ss., consideró que se barruntaba desde 1833 y «hace su explosión política en la Constitución de 1845, en cuyo preámbulo va a aparecer oficialmente consagrado», refiriéndose a dos legitimidades del Rey y las Cortes. En este caso el «pensamiento» se ha reconocido como «realidad histórica». Expuso la existencia de «una dialéctica entre el pensamiento y la realidad histórica en virtud de la cual unas veces los hechos van delante del pensamiento, y éste, construye después teorías o conceptos para explicarlos o justificarlos, y otras veces el pensamiento construye teorías más o menos utópicas que después los hombres tratan de realizar en la Historia» (p. 171). Ambos supuestos se han dado en relación con la Ley de 1841 a partir de las opiniones de Alonso e Ibarregui que la calificaron como tal, siguiéndolas el foralismo de distintas ideologías hasta convertirse en un dogma de la foralidad navarra, que ha sido contradicho. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 327-373.

En el momento histórico en que se negocia, aprueba y promulga la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, se cumplía la condición que el 5 de abril de 1862 Ferdinand LASSALLE exigía a una Constitución, que se «ajuste a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder»⁵², de la sociedad e instituciones del Estado y de Navarra.

De cuanto se ha expuesto se demuestra la importancia del Preámbulo, en el que se plasman los principios y fundamentos del Régimen Foral, su contenido dogmático, que se adecua y actualiza en el nuevo espacio constitucional. Su reconocimiento los refrenda como conceptos sustantivos anteriores, superiores e indisponibles, de naturaleza supraconstitucional⁵³.

También en el preámbulo aparece el legado histórico como un factor de legitimación y continuidad respecto al pasado, pero sin absolutizarlo como corresponde a las necesidades de una sociedad que ha experimentado profundos cambios, a los que atiende. De este modo se puede entender lo que representa «el marco de la Constitución» (DA 1^a.2^o CE), con la regeneración de los contenidos en su concepción ideológica, derechos y libertades, orden institucional, principios económicos y sociales, etcétera, que representan los modelos racionales, pluralistas y alternativos al legado histórico.

Como se ha constatado desde el análisis histórico,

«en el preámbulo del Amejoramiento, como si del frontal del templo se tratara, en tan sólo cinco párrafos se immortalizaron los principales lugares de una larga, densa y tensa polémica, librada con toda la fuerza que guardan las razones y ensoñaciones de la identidad. Los derechos originarios e históricos de Navarra; su condición de Reino y su incorporación a la *gran empresa de España*; la confirmación de sus fueros en 1839 y la negociación de la ley paccionada de 1841; el desarrollo progresivo de su régimen foral conviviendo con la Administración del Estado; los vericuetos de la Constitución de 1978 con relación a Navarra; la formalización del nuevo pacto, el Amejoramiento, con rango y carácter de Ley Orgánica. Era la consagración de la tesis del pactismo. En el Título III del Amejoramiento se declaraba solemnemente su carácter *inmodificable unilateralmente*»⁵⁴.

⁵² LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona: Ariel, 1984, p. 116; con un estudio preliminar de Eliseo AJA.

⁵³ RIALS, Stéphane, Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V^e République, *Revue de Droit public et de la Science politique* (1984), pp. 603-604.

⁵⁴ BARAIBAR ETXEBERRIA, A. y SÁNCHEZ-PRIETO, J. M., La controversia, *op. cit.*, p. 264.

V. SU VALOR JURÍDICO

Se ha expuesto como en los momentos posteriores a la aprobación se minimizó al valor del preámbulo, al que los partidarios de la Ley daban importancia por haber sido el modo de recoger los principios del pactismo fundamental para el régimen foral. Se le reprochó su falta de valor normativo y exclusiva virtualidad interpretativa, pero para éstos esa era una de sus virtudes, además de recoger sus fundamentos y principios, incorporándolos al bloque de la constitucionalidad.

El valor del preámbulo varía profundamente entre los sistemas jurídicos. En el francés, tan próximo dogmáticamente al español, el Consejo Constitucional reconoció el 19 de junio de 1970 que el Preámbulo de la Constitución «es una disposición jurídica fundamental»⁵⁵. Siguiendo esta doctrina, la Corte Constitucional de Colombia declaró: «El preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado, las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el preámbulo hace parte integrante de ella» (Sentencia N.-C-479-1992).

En el sistema español el Tribunal Constitucional no le ha reconocido valor normativo sino interpretativo de las leyes:

«En la medida que el Preámbulo no tiene valor normativo consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta sentencia. [...] en cuanto que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (STC 36/1981, de 12 de noviembre)».

La STC 173/1998, de 23 de julio, afirmó que «ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, de 12 de noviembre), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley (FJ 7)». Precisamente por su falta de valor normativo se rechazaba la posibilidad de su impugnación por inconstitucionalidad y declaración de la misma, ya que su objeto son las «disposiciones normativas» [art. 153 a) CE], la «norma jurídica con rango de ley» [art. 161.1 a) CE] y la «ley o norma con fuerza de ley» (art. 164.1 CE). Afirmó que «en la medida que el preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa» (FJ 7)⁵⁶.

⁵⁵ Resolución 70-39 DC (J. O. 21 de junio de 1970, p. 5806). Fue muy relevante la resolución de 16 de junio de 1971, 80-127 DC, sobre el valor constitucional del preámbulo. Asumida por el Consejo de Estado en ass. 18/04/1947, *Jarrigion*, 12 de febrero de 1960, *Sté. Eky*; 3 de octubre de 2008, *Cne d'Annecy*.

⁵⁶ Doctrina reiterada en las SSTC 132/1989, de 18 de julio (FJ 11.a), y 150/1990, de 4 de octubre (FJ 2); 212/1996 (FJ 15); 173/1998 (FJ 4); 222/2006 (FFJJ 3 y 8).

Sin embargo, la interpretación constitucional también tiene que adaptarse a las nuevas realidades jurídico institucionales. Así se ha visto obligada a hacerlo en relación con el preámbulo de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se había introducido el concepto de «nación» que, con aquella doctrina era puramente testimonial, sin efectos jurídicos.

La STC 31/2010, de 28 de junio, ha matizado y ampliado su doctrina sobre la naturaleza de los preámbulos, dándoles la condición de «interpretación cualificada», añadiendo que sobre ellos pudiera haber «un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible ‘objeto accesorio’ de un proceso referido principalmente a una disposición normativa». Valoró en su FJ 7 las expresiones «Cataluña como nación» y «realidad nacional de Cataluña» dentro de la «interpretación cualificada». Permite utilizar el término «nacional» como referencia de la «nacionalidad, que no de la «nación» ni de la «realidad nacional». Estableció la siguiente doctrina:

a) No es lo mismo la carencia de valor normativo que la de valor jurídico:

«Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (STC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 212/1996, FJ 15; y 173/1998, FJ 4)». Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad *no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa*. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo».

b) Su valor jurídico es el de su cualificada condición de criterio hermenéutico:

«Nuestro proceder en la citada STC 36/1981 es consecuencia de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que

pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada».

c) Cabrá la impugnación y le afectará la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos a cuya interpretación sirva:

«En lo que aquí importa, los párrafos del preámbulo del Estatuto de Cataluña cuestionados por los recurrentes lo son por referirse a conceptos y categorías que, proyectadas después a lo largo del articulado, pretenden para el Estatuto, a su juicio, un fundamento y un alcance incompatibles con su condición de norma subordinada a la Constitución. Tales conceptos y categorías son los «derechos históricos», la «nación» y la «ciudadanía», todos ellos formalizados, efectivamente, en diversos preceptos del Estatuto que en conexión con aquéllos también han sido objeto de una impugnación expresa. Ha de ser, por tanto, al hilo del enjuiciamiento de tales preceptos cuando nos pronunciemos también sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo y cuando, en consecuencia, de concluir que dicha interpretación es constitucionalmente inadmisibile, privemos al preámbulo, en ese punto, del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada».

A la hora de interpretar la LORAFNA habrá de tomarse en consideración la nueva doctrina que reconoce al preámbulo valor jurídico y una cualificada condición como criterio hermenéutico. No es el preámbulo el único elemento a considerar, sino que se deberá valorar que, con las peculiaridades que recoge derivadas de la garantía institucional de los derechos históricos, por medio de la Ley Orgánica el régimen de Navarra entró a formar parte del «bloque de la constitucionalidad».

El Tribunal Constitucional ha utilizado el concepto como parámetro para regular el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el mismo se incluyen la Constitución y las normas con relevancia constitucional que sirven para la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁵⁷. Pero también lo hace con normas que al margen de la Constitución y de las competencias conducen a la inconstitucionalidad de las leyes si las infringen.

⁵⁷ Para el TC se trata de «una noción compleja [...] que hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición» (SSTC 10/82, 26/82, 66/1985, 11/1986, 26/1987, 154/1988 y 149/1991).

VI. LA PLASMACIÓN DE SUS DECLARACIONES EN EL TÍTULO PRELIMINAR

El Título Preliminar está formado por «disposiciones generales» sobre Navarra, la naturaleza del Régimen Foral («Navarra y sus características jurídico-políticas-forales») y los elementos identitarios y diferenciadores: naturaleza (art. 1), *status* histórico-constitucional (art. 2), objeto de la Ley (art. 3), territorio (art. 4), condición política de navarros (art. 5), sus derechos y deberes (art. 6), los símbolos (art. 7), la capital (art. 8) y las lenguas oficiales (art. 9). Se refieren a cuestiones propias de la identidad foral de Navarra, que al formar parte del articulado tienen valor normativo, a cuya interpretación coadyuva el Preámbulo conforme a la doctrina constitucional invocada⁵⁸. Unos son los símbolos materiales de la identidad colectiva como el territorio, el escudo y la bandera, la capital, y otros son elementos funcionales: la condición política de navarros, los derechos y libertades y las lenguas.

Por su importancia conceptual respecto a la identidad de la Comunidad, su existencia y función se planteó por la Comisión de Navarra desde la segunda sesión de la negociación el 19 de enero de 1981. Fue elaborado por aquella, entregado a los comisionados del Gobierno en la sesión siguiente de 30 de marzo de 1981 y aceptado en principio en la de 29 de abril de 1981, introduciéndose correcciones en las siguientes.

La Diputación Foral en su acuerdo de 12 de junio de 1981 aprobó el texto acordado por las comisiones negociadoras, para «cubrir una laguna existente en las Bases de Amejoramiento, Reintegración e Institucionalización del Régimen Foral aprobadas por el Parlamento, en cuanto a la definición de la esencia y el ser de Navarra». Este mismo significado le reconoció el comisionado del Gobierno COSCULLUELA: «se plasmaron, como conviene a tales títulos, la esencia del Régimen Foral y del amejoramiento», que «no tienen equivalente en ningún Estatuto de Autonomía, ni en ninguna Ley de reconocimiento estatal de los fueros»⁵⁹.

Los debates políticos entre los partidos que formaban parte de la Comisión también le afectaron. El Presidente de la UCD de Navarra DEL BURGO lo criticó

⁵⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Fundamentos jurídicos*, *op. cit.*, pp. 437 y 439: «el Título Preliminar –junto al Preámbulo– incluye las ‘cuestiones de fuero’, siempre polémicas en la negociación, evitando su plasmación en títulos específicos, más ajustados al marco constitucional y estatuario. De este modo se logra una solución de compromiso satisfactoria para ambas partes: para la representación navarra, por recogerse la esencia del régimen foral en el pórtico del Amejoramiento; y para la comisión estatal al excluir tales cuestiones de la parte sustantiva y directamente normativa, concibiéndolas más bien como normas programáticas». DEL BURGO, J. I., *Introducción*, *op. cit.*, pp. 115-150.

⁵⁹ COSCULLUELA MONTANER, L. M., *Ley de Amejoramiento*, *op. cit.*, p. 261.

como «muy deficiente», porque «tiene el aire de un Estatuto de autonomía cuando define, como si se tratara de una comunidad que accede por primera vez a la autonomía, el territorio, el escudo, la bandera, etcétera». Los Grupos de UCD y UPN presentaron en el Parlamento Foral textos alternativos al Título Preliminar negociado por la Comisión. En el primer caso como parte de su estrategia de condicionar la labor de la Comisión⁶⁰. En el segundo para demostrar unos planteamientos «más forales» que los de aquella que, de prosperar, hubiesen sido difícilmente admitidos por la otra parte negociadora⁶¹. En ellos se reflejaron las premisas dogmáticas de sus distintos planteamientos forales⁶².

De todos los artículos que lo componen hemos de destacar el primero y segundo a efectos de precisar el carácter programático, ideológico y dogmático del preámbulo en sus interrelaciones.

1. La Comunidad Foral (art. 1)

El artículo 1 define la naturaleza y características de Navarra como comunidad política: «Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos»⁶³.

Es congruente con el preámbulo en todos sus términos. Si este expone los principios, el precepto los convierte en norma de contenido programático. Junto con el preámbulo explica, justifica y legitima la existencia de una comunidad política histórica dotada de personalidad, instituciones y régimen propios, integrada solidariamente en la comunidad nacional española, cuya Constitución la reconoce como titular de derechos históricos.

Esta Comunidad es una entidad política estructural de la organización del Estado, dotada de elementos reales y sustantivos, con personalidad jurídica, organización y un sistema de autogobierno recogido hoy en la citada Ley, que

⁶⁰ Ya que Del Burgo había sido excluido por haberlo cesado como Presidente por el «Asunto Fasa», de modo que no pudo participar en la negociación tratando de intervenir por medio del grupo parlamentario y de sus encuentros con el ministro Martín Villa.

⁶¹ Siempre desde un maximalismo sobre el carácter preconstitucional de los derechos históricos y la no aceptación de la Constitución en su manifestación del párrafo segundo de la disposición adicional como «marco» para su actualización.

⁶² BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004, p. 295, señala las diferencias entre los textos propuestos por la Comisión, por UPN y el Comité ejecutivo de UCD redactado por Del Burgo.

⁶³ RAZQUIN LIZARRAGA, Juan Alfonso, Artículos 1, 2 y 3. En Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Madrid: MAP, 1992, pp. 13-109. DEL BURGO, J. I., *Introducción, op. cit.*, pp. 117-119.

insiste en representar la continuidad histórica con su pasado. A lo largo del texto se invoca a veces «Navarra» en vez de la Comunidad Foral, de modo insistente en el Título II, sobre las facultades y competencias «de Navarra».

Cuando este y otros preceptos se refieren a «Navarra» lo hacen a la comunidad socio-cultural y política existente sobre un territorio conocido históricamente como tal⁶⁴, delimitado en el artículo 4 por el territorio de las Merindades históricas carentes de cualquier entidad jurídica, cuya última virtualidad había la de ámbito de elección de los diputados según la Ley de 1841 y de los diputados y parlamentarios conforme al Real Decreto 121/1979.

Una concepción democrática no puede entender Navarra como un ente místico y totalizador, realidad substantivada dotada de voluntad propia al margen de la sociedad, la realidad histórica y el sustrato socio cultural. Si fuera así estaríamos hablando de una concepción transpersonal de Navarra que da al concepto abstracto un valor superior, por encima de las personas que forman el pueblo navarro, convertido en servidor de la abstracción y de sus oráculos.

Por contra, se reconoce a Navarra como una realidad histórica, con sus propias y variables estructuras institucionales, su Derecho, su identidad diferenciada y conciencia colectiva de la misma. Es esa comunidad socio-cultural, comunidad política institucionalizada de ciudadanos, la que, según el Preámbulo, se incorporó, no sin dificultades y desde su individualidad reconocida, al proceso de configuración del Estado-nación, manteniendo un sistema propio de autogobierno, que ha ido evolucionando en sus formas. Es tal comunidad la titular de los derechos originarios e históricos, a los que no renuncia, sino que adapta a la evolución del marco estatal en que se encuadró holísticamente⁶⁵.

La comunidad socio-cultural se ha dotado históricamente de una superestructura con diferentes formas jurídico-políticas e instituciones, que hoy reviste la forma de «Comunidad Foral», superando la forma de «provincia con Diputación Foral y Provincial», del mismo modo que ésta lo hizo del «Reino». En un sistema democrático los «derechos originarios e históricos» no corresponden ni a la superestructura ni a sus formas jurídico-políticas, sino al pueblo navarro que constituye la comunidad socio-cultural.

⁶⁴ LACARRA, José María, *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*, Pamplona, 1975, p. 245: «las presiones exteriores [...] acentuarán la unión y contribuirán a formar la conciencia nacional. Navarra bajo García Ramírez aparece todavía como uno más de los grupos diferenciados en la enumeración de los dominios de la corona [...] durante el reinado de Sancho el Sabio se incluirá bajo el nombre de Navarra a todos los territorios sobre los que el monarca ejerce su soberanía».

⁶⁵ Así lo reconoce la Disposición Adicional 1ª LORAFNA que hace titular de los derechos originarios e históricos a Navarra comunidad socio-cultural, no a la forma político-jurídica-institucional, como dice el artículo 2: «los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral».

Este pueblo, siendo el titular de tales derechos, es el gran ignorado en el Amejoramiento, que debió incorporarlo para hacerlo plenamente democrático desde el Título Preliminar: «El pueblo navarro constituye una Comunidad» (art. 1), «Los derechos originarios e históricos del pueblo navarro» (art. 2.1). No se hizo así por dar prioridad a la constatación de que Navarra ya constituía una realidad institucional dotada de autonomía histórica, que no se alcanzaba sobre el reconocimiento del derecho a la autonomía del artículo 2 CE y del régimen autonómico del Título VIII. Por eso se afirmó en tiempo presente que «constituye» (art. 1)⁶⁶, con anterioridad, que no se «constituía» en el momento de la Constitución ni de la LORAFNA, y que los derechos son de la «Comunidad» como cuerpo político constituido históricamente (art. 2.1). Era uno de los «territorios forales» titular de «derechos históricos», que la Disposición Adicional Primera de la Constitución reconocía, amparaba y respetaba como realidades preconstitucionales.

Sólo se alude a los «navarros» a efectos del reconocimiento de su condición política, administrativa y civil foral (art. 5) y de sus libertades, derechos y deberes (art. 6). Hay una referencia al «pueblo navarro», representado por el Parlamento (art. 11), reconociéndosele la iniciativa legislativa popular (art. 19.2). Los ciudadanos y el pueblo que forman los tienen en cuanto miembro de la Comunidad histórica.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, consagró la transformación de la entidad histórico-política Navarra en su forma institucional y nueva denominación de «Comunidad Foral». Por medio de la Ley de 1841 había pasado de Reino a provincia, calificada desde 1876 de «foral», con la que se pretendía establecer la diferencia del espacio territorial de la Administración estatal, que era la provincia, siendo así que la de Navarra correspondía al antiguo Reino y a una realidad competencial diferenciada, que mantenía parte de las competencias y «soberanía» de aquél, aceptada como «autonomía». Se huía de la «diputación provincial» por lo que representaba de uniformismo, sustituyéndola por «diputación foral» para insistir en la diferencia, que no sólo era administrativa y económica, sino también política en su origen y facultades. A partir de 1982 la «Provincia Foral» se convirtió en «Comunidad Foral».

Del mismo modo que había ocurrido con el proceso anterior, se realizó una combinación de conceptos antiguos y nuevos. La Constitución de 1978 había

⁶⁶ El señor AIZPÚN en la sexta comparecencia de la Comisión negociadora en el Parlamento (1 de marzo de 1982) explicó que el artículo 1 afirmaba «Navarra constituye», no que «se constituye», porque «es preconstitucional. No sólo está clarísimamente dicho en la exposición de motivos o en el preámbulo, es que en el articulado hay una diferencia clarísima entre «se constituye» o «constituye». Quizás sean esto sutilezas para algunos, para mí es derecho puro y derecho además fundamentalísimo».

creado las Comunidades Autónomas, uniprovinciales o pluriprovinciales, que configurarían una nueva distribución territorial del poder en España. Navarra no podía quedar al margen como una «provincia foral», cuando su autogobierno histórico y real tenía de partida más capacidad que el de las nuevas entidades territoriales. La «Comunidad Foral» superaba el nivel provincial y la colocaba en el nuevo, pero el adjetivo suponía que existía una diferencia, vinculada a la salvedad de los derechos históricos de los territorios forales que realizaba la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Se establecen las características de la comunidad política navarra, en su nueva forma de «Comunidad Foral», superadora de la anterior «provincia foral» del régimen liberal:

a) «Comunidad Foral»⁶⁷:

Se inicia con la afirmación de que Navarra «constituye» una Comunidad Foral, porque no nace en este momento a la historia como comunidad política dotada de autonomía, como expone el preámbulo en las referencias a su historia.

La UCD consagró la denominación de «Comunidad Foral» desde el primer momento, combinando el adjetivo que había calificado a la Diputación Provincial desde 1876, con el nuevo sustantivo con el que la Constitución denominaba a los entes políticos territoriales autónomos (art. 137 CE), que surgían del ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2). También ahora se mantenía el paralelismo histórico. En la época liberal la nueva organización territorial provincial se administraba por la Diputación, a la que la Ley de 1841 reconoció un autogobierno administrativo y económico-financiero. En el Estado autonómico la Comunidad navarra sería distinta en muchos aspectos, en razón de la conservación y desarrollo de sus derechos históricos, que seguirán permitiendo calificarla como foral. El vino viejo de la foralidad navarra en los nuevos odres constitucionales de España.

En el Programa de UCD a las elecciones al Parlamento Foral de 3 de abril de 1979, definió a Navarra como «comunidad foral plena y autónoma [...] indisolublemente y solidariamente unida a la nación española». En el documento titulado «Una política autonómica para Navarra» de 1 de noviembre de 1980, definió Navarra como «una Comunidad Foral, dotada de un *status* autonómico derivado de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y Paccionada de 16 de agosto de 1841»⁶⁸. En su propuesta de Título Preliminar presentada en el Parlamento Foral

⁶⁷ Sobre la naturaleza de la Comunidad Foral se pronunció el Tribunal Constitucional en las SSTC 16/1984, de 6 de febrero, y 28/1984, de 28 de febrero.

⁶⁸ Recuérdese la continua invocación que se hizo en los debates del «pacto de *status*» derivado de tales normas, siguiendo la opinión de AIZPÚN SANTAFÉ (*Naturaleza jurídica de las instituciones fo-*

la consideró la nueva denominación de la institución histórica: «1. El antiguo Reino de Navarra, como expresión de su realidad histórica, constituye una Comunidad Foral libre y autónoma, en el seno de la Nación Española».

El «Proyecto de Bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los Órganos de las Instituciones Forales», que aprobó la Diputación Foral en sesión de 26 de febrero de 1980 y remitió al Parlamento Foral, enumeró en su Título I «los poderes forales del antiguo Reino de Navarra», que «se ejercerán a través del Parlamento Foral, de la Diputación Foral y de su Presidente». La denominación de «Reino» no volvió a aparecer hasta la propuesta de título preliminar que presentó en el Parlamento Foral UPN, contraponiéndola a la negociada de «Comunidad Foral», aun cuando había desaparecido con el Antiguo Régimen en 1839 y 1841⁶⁹.

En el proceso de elaboración la «Comunidad Foral» aparece por primera vez en las Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, aprobadas por el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980, la Base Primera calificó a Navarra como «Comunidad Foral»: «Los derechos históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos en los términos establecidos en las presentes Bases de Reintegración Foral y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que tienen por objeto». Así se recogió en la Base 5^a.

Esta denominación de «Comunidad Foral» del sujeto político no planteó cuestiones y fue utilizado como un signo nominal de diferenciación respecto a

rales de Navarra, Pamplona: Imprenta Provincial, 1952, p. 22), quien había invocado a Carl SCHMITT, refiriéndose a los acuerdos entre distintas unidades políticas para dotarse de un nuevo *status* para todas ellas. SCHMITT, C., *Teoría, op. cit.*, pp. 85-87: diferenció entre el «pacto libre y el pacto de *status*», este «funda una relación permanente de vida que abarca a la persona en su *existencia*, e introduce una ordenación de conjunto que no consiste en diversas relaciones sólo mensurables, ni puede ser suprimido por libre decisión o revocación. [...] Si una Constitución se apoya en acuerdo o pacto, es *base jurídica de su validez la voluntad* política de los federados y la *existencia* de la Federación que descansa en esa voluntad. La Federación es un *status total* que abarca el *status* de cada uno de los Estados miembros. Más allá de la simple obligación contractual, cada Estado-miembro, tomado en su totalidad, queda transformado».

⁶⁹ Se recogió como referencia historicista para demostrar la continuidad del autogobierno en el Preámbulo del Amejoramiento: «Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España», haciendo constar que «avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus Fueros». En el artículo 7.1 se describió el escudo de Navarra con la corona real «símbolo del Antiguo Reino de Navarra». [ZUNZARREN] ANGÓS, Mario, *Treinta años no es nada 1979-2009*, Pamplona, 2010, p. 55: recoge la siguiente declaración del señor DEL BURGO: «la disposición adicional nos ha permitido ser una Comunidad Foral, en plano de igualdad con las comunidades autónomas española. Y si hubiéramos querido, podríamos haber conseguido que la denominación de la Comunidad fuera 'Reino de Navarra', pues el Estado estaba dispuesto a aceptarlo. Si no se hizo fue porque no lo quiso la comisión negociadora navarra».

las Comunidades Autónomas. Se incorporó desde el primer momento al lenguaje político y a los textos, a partir del acuerdo del Parlamento Foral de 1 de julio de 1980, referida a la titularidad de los derechos históricos (Base 1^a). En el de 13 de octubre de 1980 sobre la designación de senadores (Base 5^a-a), atribución de facultades que se reconocían y relaciones con otras Comunidades, etc. La Comunidad Foral es titular de los derechos históricos, de las facultades y competencias.

Todos cuantos se opusieron a la Ley Orgánica sostuvieron que esa denominación carecía de trascendencia, y que sólo servía para ocultar a la sociedad navarra que se había perdido el Régimen Foral y se trataba de una Comunidad Autónoma como las demás. Incluso reprocharon que se utilizara una denominación que no figuraba en la Constitución, argumento de autoridad curiosamente utilizado por quienes la rechazaban.

b) Dotada de «régimen, autonomía e instituciones propias»:

En continuidad con los que ejercía al amparo de las leyes de 1839 y 1841, que la habían configurado como «provincia foral» en los términos en que esta última y las disposiciones posteriores le habían reconocido. El nuevo régimen constitucional amparaba y respetaba esos derechos históricos, abriendo las posibilidades encerradas y sin desarrollar en el límite de la «unidad constitucional» de la primera, porque esta había adquirido una entidad distinta en la España del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE).

c) «Indivisible»:

Término que alude a la realidad de una comunidad histórico-política en el espacio territorial reconocido, que describe el artículo 4, con referencia a las Merindades históricas, «en el momento de promulgarse esta Ley». Tiene un significado garantista de la unidad territorial e institucional, que impide su modificación, sea cualquiera la causa. De modo que ninguna porción del territorio de Navarra podría segregarse y entrar a formar parte de otra Comunidad, porque esta posibilidad está referida, exclusivamente, a su totalidad (DT 4^a CE y DA 2^a LORAFNA).

d) «Integrada en la nación española»:

Como había constatado el preámbulo en su párrafo primero: «Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España».

Tras la conquista en 1512 el Reino de Navarra siguió los avatares de la Monarquía según el modelo austracista de integración de los reinos, conservan-

do su identidad, instituciones, derechos, etc. Sufrió los efectos del nuevo centralismo borbónico, aunque sin perder su entidad política, al no verse afectado por los decretos de Nueva Planta por haber apoyado a la Casa de Borbón en la Guerra de Sucesión. La caída del Antiguo Régimen y el establecimiento del constitucionalismo liberal exigieron una adaptación institucional a la Constitución de 1837, que se produjo por las leyes de 1839 y 1841.

Por tanto, como constata el preámbulo, Navarra ha venido formando parte de la «unidad nacional española» y de su régimen político-constitucional, dentro del cual, con mayor o menor alcance, ha mantenido su identidad y autonomía a lo largo de la historia. Como se ha expuesto es un concepto distinto al de la «unidad constitucional» de la Ley de 1839, referido al marco constitucional del Estado y a los elementos del mismo que son indisponibles por el ejercicio de un autonomía del gobierno «interior» (forma, instituciones, división de poderes, etc.).

La LORAFNA es el exponente más reciente de esa integración, con la salvedad, ya expuesta, de que el nuevo Estado constitucional y democrático ha marcado un hito con el reconocimiento de las realidades forales y de los derechos históricos preconstitucionales.

e) «Solidaria con todos sus pueblos»:

Principio inherente a la «unidad nacional», ya reconocido y aplicado por Navarra por medio de los Convenios Económicos con el Estado, a través de su aportación a las «cargas generales» de aquél. Hoy convertido en un principio constitucional vertebrador del Estado (arts. 2 y 138 CE).

2. Titular de derechos originarios e históricos (art. 2)

El artículo 2 recoge los elementos en que se fundamenta el Régimen Foral de Navarra –ahora de la Comunidad Foral- conforme a la doctrina foralista tradicional:

- la titularidad por la Comunidad Foral de «derechos originarios e históricos»;
- «respetados y amparados por los poderes públicos»,
- «con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición Adicional Primera.
- «no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional».

El precepto combina los contenidos históricos del Régimen Foral con el constitucional, precisando la protección de su Disposición Adicional a aquéllas normas y a los «derechos históricos de los territorios forales».

Hay que precisar que la titularidad real de los derechos históricos no está en el territorio, ni en la organización, sino en la comunidad política formada por los ciudadanos, integrados por vínculos espirituales, culturales, sociales, políticos y económicos, con conciencia de su identidad colectiva y un proyecto de vida en común que van estableciendo democráticamente. Ni la identidad de la comunidad política, ni el alcance de su autogobierno, ni sus derechos históricos están por encima o al margen de la voluntad democrática del pueblo que es su titular. En este sentido se manifestaba la propuesta de Título Preliminar presentada en el Parlamento Foral por UCD: «2. El pueblo navarro es titular de los derechos originarios e históricos que corresponden a Navarra en virtud de su Régimen Foral, que es el conjunto de normas, poderes e instituciones que aseguran la plena autonomía del antiguo Reino, sin perjuicio de la unidad constitucional de España».

El origen del precepto está en todos los textos que históricamente habían venido justificando que la Ley de 1841 no era más que una explicitación, temporal y limitada, de los «derechos originarios» de Navarra, que no estuviesen afectados por la limitación que establecía la Ley de 1839 en la «unidad constitucional». La invocación de las palabras del ministro ARRAZOLA era la justificación de ese contenido no explícito, cubierto con esa denominación.

La formulación recogida en el texto se fundamenta en:

- a) Las Bases aprobadas por el Parlamento Foral el 1 de julio de 1980, de Reintegración y Amejoramiento, 10-13 de noviembre de 1980, sobre elección, composición y funciones de las Instituciones forales
- b) El reconocimiento de una realidad histórica preconstitucional que realiza el artículo 2 es, además, «originaria», que no derivada del ordenamiento constitucional y, en cuanto tal, propia de la comunidad política que, con distintas vestes institucionales, ha formado el pueblo navarro en su Historia⁷⁰.

Dicho así el sintagma «derechos históricos» está lleno de indeterminación, que se trató de superar, tanto en el preámbulo como en el artículo 2, con la

⁷⁰ En la propuesta de Título Preliminar que realizó UPN en el Parlamento Foral propuso el siguiente texto: «Artículo 3.º La autonomía jurídica de Navarra se funda en la del antiguo Reino, legalmente reconocida por las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841 y su ordenamiento jurídico comprende igualmente todas las disposiciones anteriores en vigor, convenios posteriores y normas complementarias, así como todas aquellas a las que, con el mismo carácter, se refiere el presente ordenamiento y las costumbres de Navarra, que tienen siempre preferencia».

invocación de normas vigentes reconocidas por la propia Constitución respecto a Navarra, por medio de la cuales se realizó la transición de las instituciones del Antiguo Régimen al orden constitucional liberal: las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841. Esta invocación implicaba el contenido de cada una de ellas. De la primera la confirmación de los Fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional». De la segunda la negociación y el pacto sobre que aspecto de los Fueros había que regular porque afectaban a aquélla unidad. De ambas su complementariedad y la invocación, con posibilidades de éxito, en un marco constitucional distinto, de la tesis foral de que todo aquello que no estuviera afectado por la unidad constitucional formaba parte del régimen foral, aunque no se ejerciera ni estuviera regulado por la segunda.

El apartado 2 establece una salvaguarda de las «Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional», precisando los términos del artículo 1 de la Ley de 1839. Si la relacionamos con el preámbulo podemos observar que invoca la «unidad constitucional española» y el respeto al régimen foral conforme a la Disposición Adicional Primera de la Constitución del Estado español, hoy medio de encuadramiento en la «unidad nacional» con una forma de organización política interna distinta a la de periodos anteriores, pero no por eso menos Estado unitario

Tanto el preámbulo como el artículo 2 constatan que Navarra forma parte de la «indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE) y su pueblo del «pueblo español» titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Esta pertenencia determina un límite a los «derechos originarios e históricos», porque no son derivados de una soberanía propia del pueblo navarro y se ejercen dentro del marco de «las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional», que es el único titular de soberanía⁷¹.

El Amejoramiento ha completado la DA 1ª CE dándole contenido institucional y competencial⁷², con el referente básico y esencial de los derechos históricos que es la «unidad constitucional», cuyo alcance se ha de determinar en el marco de la Constitución. Tal unidad se plasma hoy en «las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional» (art.

⁷¹ La STC 4/1981, declaró que «la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aun este poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que precisamente dentro de éste es donde alcanza su verdadero sentido».

⁷² La STC 28/1984, de 28 de febrero, dijo que la LORAFNA «viene a reformar y modernizar el Régimen Foral –como señala su preámbulo–, teniendo en cuenta lo dispuestos en la disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, siguiendo el proceso de reintegración y mejoramiento reflejado en el Real Decreto de 26 de enero de 1979».

2.2. LORAFNA), lo que «no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra» (DA 1ª LORAFNA), cuyo contenido de identidad y autogobierno se va perfilando en los sucesivos marcos constitucionales, ya que la comunidad política navarra se halla inmersa dentro de la comunidad política nacional del Estado.

Es, precisamente, en el alcance de dicha unidad constitucional donde se concreta el contenido máximo de aquéllos y su capacidad de adaptación a los cambios políticos e institucionales. Obsérvese que dicho límite tiene como referencia el marco constitucional por remisión expresa de la DA 1ª CE. En este sentido la Constitución, en cuanto concreta dicha unidad –incluida la «indisoluble unidad de la Nación española» (Art. 2)– actúa de límite actual a los derechos históricos, sin que ello suponga renuncia alguna a un contenido que pudiera superarlo en otro marco constitucional e histórico. Del mismo modo que el de la Constitución de 1978 en que se hace posible la LORAFNA, supera el de la Constitución de 1837 en el que se produjeron las leyes de 1839 y 1841.

Junto a esta salvaguarda de la unidad constitucional, la Disposición Adicional Primera incorpora, también, la de los derechos históricos de Navarra:

«La aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71».

Uno de los objetivos de la Ley será concretar negociadamente en la misma, por el pacto que aquélla formaliza, cuales sean las «facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional» (art. 3.1) y garantizarlas (art. 3.3).

VII. CONCLUSIÓN

El preámbulo de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, contiene una declaración de principios sobre el régimen foral histórico de Navarra, su naturaleza y al acuerdo con el Estado para su adecuación al marco constitucional, con base en el reconocimiento de los Derechos Históricos de los territorios forales de la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, su valor interpretativo coadyuva al entendimiento de su Título Preliminar en cuyos artículos 1, 2 y 3 se recogen los principios del estatus constitucional de Navarra como Comunidad Foral, la existencia de derechos históricos y las normas que han posibilitado históricamente ser titular de un autogobierno en el marco de la unidad constitucional.

En el Título Preliminar se regulan los símbolos de reconocimiento y elementos identificadores de la Comunidad Foral como factores de integración política ideales y materiales, regulando el resto de la norma los institucionales y funcionales para el ejercicio de su autogobierno, expresión de sus derechos históricos, en el ámbito reconocido por la Constitución de 1978. Cuando tras una transición se mantienen los propios del pasado y se quiere significar la continuidad pacífica de la comunidad política en su historia y valores fundamentales.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AIZPÚN SANTAFÉ, Rafael, *Naturaleza jurídica de las instituciones forales de Navarra*, Pamplona: Imprenta Provincial, 1952.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, La interpretación jurisprudencial y doctrinal de la Ley de Reforma de los Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, *Iura Vasconiae*, 9 (2012), pp. 327-373.
- ALLI ARANGUREN Juan-Cruz y GORTARI UNANUA, Joaquín, *La transición política en Navarra 1979-1982*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2011. 2 vols.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004.
- BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro y SÁNCHEZ-PRieto, Juan María, La controversia Navarra-Euskadi. En Ramírez Sádaba, José Luis, (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1999.
- BRACHER, Karl Dietrich, *La era de las ideologías*, Buenos Aires: Belgrano, 1989.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, Ley de Amejoramiento: elaboración, naturaleza y principios. En Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra-Civitas, 1992.
- DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas-CEC, 1984.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, Ensayo de una teoría de los símbolos políticos. En *Obras Completas*, Madrid: CEC, 1991.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, «El proyecto constitucional y los derechos históricos», en *El País*, 24 de septiembre de 1978, pp. 12-13; recogido en *Obras Completas*, III, Madrid: CEC, 1991, pp. 3171-3177.

- GOVÍN Y TORRES, Antonio, «Prólogo» a BOURINOT, John George, *Cómo se gobierna en Canadá*, La Habana: La Propaganda Literaria, 1898.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México: UNAM, 2003.
- HÄBERLE, Peter, El fundamentalismo como desafío del derecho constitucional: consideraciones desde la ciencia del derecho y de la cultural. En Häberle, P., *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati: IVAP, 1996.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona: Planeta, 1982.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Autoctonía constitucional y poder constituyente: con referencia a algunos casos recientes en la historia de la descolonización, *Revista de Estudios Políticos*, 169-170 (1970), pp. 79-122.
- HERRERO DE MINÓN, Miguel, La titularidad de los Derechos Históricos Vascos, *Libro homenaje al Prof. VILLAR PALASÍ*, Madrid: Civitas, 1985, pp. 591 y ss.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Concepto y función de los derechos históricos. Disposición Adicional 1ª de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, 15 (1988), pp. 7-27.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa Calpe, 1991.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 1998.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El valor de la Constitución*, Barcelona: Crítica, 2003.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Símbolos políticos y transiciones políticas, *Atenea digital*, 10 (2006), pp. 172-184.
- LACARRA, José María, *Historia del Reino de Navarra en la Edad Media*, Pamplona, 1975.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona: Ariel, 1984.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho político*, II, Madrid: Tecnos, 1976.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Teoría general de las relaciones constitucionales*, Madrid: Dykinson, 2001.
- MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Textos histórico-jurídicos navarros. I. Historia antigua y medieval*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008.
- MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1996.
- MORIN, Edgar, Epistemología de la complejidad. En *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós, 1992.

- HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, Artículos 1, 2 y 3. En Santamaría Pastor, José Antonio, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Madrid: MAP, 1992, pp. 13-109.
- RIALS, Stéphane, Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V^e République, *Revue de Droit public et de la Science politique* (1984).
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, El pactismo en el siglo XIX. En *El pactismo en la historia de España. Simposio celebrado los días 24, 25 y 26 de abril de 1978 en el Instituto de España, Cátedra Francisco de Vitoria*, Madrid: Instituto de España, 1980, pp. 174 y ss.
- SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María, «Prólogo» a BARAIBAR ETXEBERRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, Madrid: CEPC, 2004.
- SANTAOLALLA, Fernando, Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33 (1991).
- SAPIR, Edward, Symbolism. En Sapir, Philip (ed.), *The Collected Works of Edward Sapir*, Nueva York: Mouton de Gruyter, III, 1999.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza, 1982.
- SHILS, Edward, Political development in the new States (I y II), *Comparative Studies in Society and History*, 2/3 y 4 (1960), pp. 265 y ss. y 379 y ss.
- STENBERG, Theodor, *Introducción a la ciencia del Derecho*, Barcelona-Buenos Aires: Labor, 1930.
- TAJADURA TEJADA, Javier, *El preámbulo constitucional*, Granada: Comares, 1997.
- TAJADURA TEJADA, Javier, Exposición de motivos y preámbulos, *Revista de las Cortes Generales*, 44 (1998), pp. 141-173.
- TAJADURA TEJADA, Javier, Sobre los preámbulos de las leyes, *Revista Jurídica de Navarra*, 29 (2000), pp. 173-181.
- TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza, 1997.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- ZUNZARREN ANGÓS, Mario, *Treinta años no es nada 1979-2009*, Pamplona, 2010.

III. RESEÑAS

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín y MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico (1873-2013)*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europa, 2013. 161 págs. ISBN: 978-84-616-6938-7.

Dividido en dos partes bien diferenciadas, cada una de ellas de uno de los dos autores, este breve libro, de centenar y medio de páginas, trata esencialmente de los intentos de descentralización del Estado en los dos periodos republicanos, por un lado, y de los problemas y posibles soluciones del actual Estado autonómico, por otro.

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo, fundador y director de la revista *Historia Constitucional*, la única en el mundo dedicada de forma exclusiva a la disciplina que reza en dicha cabecera, y autor de numerosísimas publicaciones, centra su parte en lo enunciado en su título: «Del fracaso de la I República a la liquidación del Estado integral (1873-1936)». Bajo su punto de vista, la comprensión cabal del origen del problema de la organización territorial del Estado, «el más grave que sufre España y el más difícil de resolver» y «recurrente en nuestra historia», exige «retrotraerse cuando menos hasta la República federal y desde aquí extender nuestra mirada hasta la última guerra civil, origen del régimen franquista, que liquidó el Estado integral republicano y restableció, acentuándolo, el centralismo vigente durante la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera». En relación con ello, no hay que olvidar que, con anterioridad a 1978, tan sólo en esos dos periodos republicanos se planteó la reorganización territorial del Estado constitucional en España sobre la base del reparto y la distribución del poder político entre los territorios que lo integran. Contra las tesis de determinada historiografía, para la que en esas etapas se habría incurrido en una especie de aventurerismo político, creando problemas donde no los había, cabe interpretar la cuestión de la articulación territorial como un problema estructural del Estado español que surge, si bien bajo formas distintas, cada vez que se inaugura un proceso de transición democrática.

El constitucionalismo federalista de 1873 no llegó ni siquiera a la categoría de ensayo porque el proyecto de Constitución Federal de ese año no llegó a ser aprobado por las Cortes a causa de los pocos meses de duración de la república federal. Ahora bien, como señala el autor, el fracaso de la I República

se asociará al fracaso del federalismo aunque, desde enero a junio de 1873 y a partir de enero de 1874, aquélla no fue federal sino unitaria, como si el carácter accidentado y conflictivo de todo el periodo fuera algo exclusivo de aquella fase. Además, el movimiento cantonalista también lastrará conceptualmente al federalismo en el imaginario español, si bien aquel era consecuencia de una versión extrema del mismo a la que los anarquistas proporcionarían, por otra parte, un ingrediente añadido. Por todo ello, el fracaso del federalismo en aquella coyuntura afectará incluso a liberales y republicanos apareciendo a sus ojos, y a los de los demás, «federalismo, cantonalismo, anarquía» como «conceptos juzgados como sinónimos o al menos inseparables», con lo que la credibilidad y factibilidad de la solución federal para España quedarían muy dañadas para los decenios siguientes. También habría que tener en cuenta que, tal y como recuerda Pérez Ayala (en «Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el Constitucionalismo republicano», *Revista de Derecho Político*, 48-49, 2000) el modelo federal que diseñaba el proyecto constitucional de 1873 sólo tenía tras sí a una pequeña fracción de la clase política, sobrerrepresentada institucionalmente a causa del retraimiento del resto de las fuerzas políticas en una coyuntura política ciertamente especial.

Por otra parte, el devenir del republicanismo federalista en los decenios siguientes es una cuestión en la que habría que ahondar con detenimiento. Por las razones apuntadas por Varela, y quizás por otras por determinar, se produjo una difuminación del ideal federalista entre los propios republicanos de forma que el federalismo tendrá poca fuerza entre las fuerzas republicanas a las puertas de la II República. No sería precisamente la menor de esas razones el surgimiento de los nacionalismos periféricos en Cataluña, el país vasco-navarro y Galicia. Aunque Varela apunta que el fracaso del federalismo «influyó también en la deriva nacionalista de algunos federales, sobre todo catalanes» como Valentí Almirall, en otras zonas, como Vascongadas y Navarra, el nacionalismo tendría otras raíces. Además, el surgimiento de aquellos nacionalismos tendría importancia en la creación de movimientos reactivos a los mismos, dentro de los cuales se integraron, o quedaron afectados por ellos en cuanto a su expansión e ideario, sectores republicanos. De cualquier forma, de lo que no cabe dudar es que el surgimiento y consolidación de dichos nacionalismos colocaba en otro plano diferente la cuestión de la articulación territorial del Estado en cuanto que para los mismos la reorganización de la distribución del poder a favor de la totalidad de los agentes regionales no era el objetivo a conseguir sino, más bien, el establecimiento de relaciones bilaterales con el gobierno central mediante el reconocimiento y constitución de entidades políticas propias dotadas de un régimen de autonomía allí donde el sentimiento particularista estuviera políticamente estructurado en forma de reivindicación nacional.

Tal y como se desprende del relato de Varela, ese entrecruzamiento entre las reivindicaciones nacionalistas de determinados territorios, sobre todo, y con gran diferencia, de Cataluña, y la constitucionalización de la dinámica descentralizadora, fue la principal causa de los desajustes vividos en la materia durante la II República. Desajustes, por otra parte, heredados por la circunstancia de que la cuestión catalana se incorporara como tema central en la génesis de la Constitución de 1931 desde el primer momento por efecto de los compromisos firmados, o percibidos como firmados por los agentes políticos catalanes, respecto a Cataluña en el pacto de San Sebastián por la presencia en el mismo de representantes de formaciones como Estat Catalá, Acció Catalana y Acció Republicana. De esta forma, sintetiza Varela, «el debate constitucional, y en particular el de la organización territorial del estado, la cuestión más batallona, junto a la religiosa, se cruzó, así, con el debate del estatuto catalán y, en rigor, condicionó todo su desarrollo».

Tal y como han hecho otros autores, Varela recalca las raíces en el constitucionalismo weimariano, y más en concreto en los conceptos de Hugo Preuss, del Estado integral asentado por la Constitución del 31, fórmula con la que, en sus palabras, «se pretendía huir tanto del Estado unitario, asociado al viejo y denostado constitucionalismo monárquico, como del federalismo pimargalliano, cuyos planteamientos no podían disociarse del recuerdo del cantonalismo de 1873, todavía vivo en la memoria», tal y como reconocerían tanto el socialista Jiménez de Asúa, en el discurso de presentación del proyecto de Constitución en el pleno de las Cortes el 27 de agosto de 1931, como Claudio Sánchez Albornoz, representante de Acción Republicana, el partido de Azaña, en su discurso de aquel mismo día. Un Estado integral, asimismo, que se proyectaría en el Estado autonómico surgido de la Transición postfranquista.

Para terminar con esta parte, a pesar de la circunstancia de que solamente en Cataluña rigiera durante un cierto periodo de tiempo, aunque con interrupciones, de forma efectiva un régimen de autonomía estatutaria durante el periodo de la II República, algunas similitudes de fondo con lo vivido en el Estado autonómico de las últimas décadas en España animan a echar en falta un ejercicio de reflexión sobre si lo constatado de 1978 para aquí podría haberse evidenciado también si el Estado integral republicano hubiera pervivido. Hay insinuaciones de Varela en ese sentido. Por ejemplo, al señalar la necesidad de la voluntad autonómica expresada por la provincia o provincias que superaran determinados requisitos como punto de arranque de un proceso estatutario, o al indicar que la Constitución de 1931 no especificaba el alcance del autogobierno con claridad en un conjunto de materias, aspectos sobre los que incide Muñoz Machado en la segunda parte del libro en relación con la Constitución actualmente vigente. De hecho, en su balance final Varela remarca la existencia del tensionamiento

confederal planteado desde Cataluña ante los esquemas de Estado integral presentes en el texto constitucional, una fórmula ésta «híbrida, novedosa y bastante improvisada» que «se mostró incapaz de delimitar en su norma constitucional algunos aspectos claves de la organización y del funcionamiento de las futuras regiones autónomas». De esta forma, concluye: «Desde los antecedentes de la Segunda República en el llamado Pacto de San Sebastián y desde el primer día de su proclamación, el 14 de abril de 1931, la cuestión catalana hizo acto de presencia. De manera abrupta. Pues, a partir de unas premisas más cercanas al bilateralismo confederal que al federalismo desde Cataluña se remitió a las Cortes Constituyentes un Estatuto ya plebiscitado por el cuerpo electoral catalán, con el que se pretendía delimitar la naturaleza de la República y las competencias de sus órganos».

Ligado con lo anterior, no hay que olvidar que el preámbulo del fallido proyecto de reforma constitucional remitido a las Cortes el 5 de julio de 1935 por el Gobierno de Lerroux, bajo el auspicio del propio Presidente Alcalá Zamora y redactado por el ministro Dualde, introducía fuertes correcciones re-centralizadoras a los planteamientos de descentralización de la Constitución de 1931, algo que menciona Varela. Consideramos necesario reproducir la parte más importante de en dicho preámbulo, no reproducida por el autor, por cuanto en ella se verifica que los puntos de vista favorables al reencauzamiento del tema territorial relativos al estado autonómico actual ya se propugnaron en el último periodo republicano, cuando Cataluña era la única realidad autónoma existente en el teórico Estado integral de aquel entonces: «Reconocido como básico el derecho de las regiones, consideradas como personalidades naturales, a ostentar y ejercer funciones de gobierno y administración propias, con sujeción a su capacidad para regirse y a los supremos intereses de la Nación de que forman parte, parece oportuno someter a la decisión constituyente el problema de revisar tanto los requisitos de aprobación, modificación o derogación de los Estatutos regionales, a fin de que no queden sin normas precisas que las regulen eventualidades gravísimas de la vida nacional; como la necesidad de dejar inexcusablemente vinculadas a la órbita soberana del Estado funciones que, como la experiencia ha demostrado, no pueden entregarse a la autonomía regional sin grave riesgo; como la conveniencia de unificar cuanto se refiere al derecho de familia, tutela, obligaciones y contratos, que ya en lo esencial se presentan en toda España con caracteres uniformes. De aquí la propuesta de modificación de los Artículos 12, 14 y 15 de la Constitución, son su obligado reflejo en el 19, en cuanto principio regulador de la determinación de las bases en que pueden asentarse las relaciones, en materia legislativa, entre el Estado y las regiones autónomas. La holgura del precepto consignado en el Artículo 20 de nuestra ley fundamental ha permitido que la representación del Estado en la región autóno-

ma pueda ejercerse en forma cuyos peligros bien recientemente se han evidenciado. Nada más prudente que someter a revisión este precepto, proponiéndolo al estudio y resolución de las Cortes Constituyentes».

Pasando ya a la segunda parte del libro, la firmada por Santiago Muñoz Machado («Crisis y reconstitución de la Estructura territorial del Estado»), se refiere al desarrollo, deficiencias y posibles correcciones del Estado de las autonomías de los últimos decenios.

Santiago Muñoz Machado es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, tiene su propio bufete de abogados y prestó servicios como Técnico de la Administración Civil en Presidencia del Gobierno durante los primeros años de la democracia en España. Es autor de numerosas obras sobre derecho administrativo, pero también ha prestado atención detallada a la cuestión del Estado de las Autonomías.

La parte de Muñoz Machado puede interpretarse como un apéndice a su obra de 2012 *Informe sobre España. Repensar el estado o destruirlo*. Por ese motivo nos haremos eco de los contenidos de dicha obra para contextualizar el significado de su aportación en la parte del libro objeto de nuestra reseña del que es coautor junto con Joaquín Varela.

Muñoz Machado se presentaba en las primeras páginas de aquel libro como movido no sólo por «el simple interés del especialista», sino también «por la congoja del ciudadano». En consonancia con ella, indicaba el proceso de deterioro de las instituciones constitucionales, el crecimiento de la desafección ciudadana a las instituciones y a los gobernantes y la consolidación de la «convicción de que son necesarias amplias y profundas reformas del Estado». Acerca de la articulación autonómica del Estado se hacía eco de la existencia de una contestación de la misma como consecuencia de la actual crisis económica por la percepción de que aquella no es funcional y de que contribuye al despilfarro y al mantenimiento de élites regionales. Aunque Muñoz Machado recalca que dichas quejas no se acompañan de propuestas específicas de reforma, distinguía cuatro tipos de actitudes: a) restitución del Estado centralista; b) reducción del nivel competencial y de la organización política y administrativa de las Comunidades Autónomas; c) consideración diferenciada de las regiones históricas, «considerando como tales a Cataluña, País Vasco y Galicia, cuya condición especial habría que reconocer de algún modo para ordenar el Estado con criterios más cercanos a las reivindicaciones de estos territorios periféricos»; d) independencia de esos tres últimos territorios.

El autor no se privaba de criticar duramente la estructura autonómica del Estado. No sólo por «el despilfarro y la desmesura organizativa» del mismo, sino también por existir una convivencia caótica de normas estatales y autonó-

micas inmanejables, por el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional y la inaplicación de las leyes del Estado y por carecer el Estado de competencias efectivas para asegurar la unidad política y económica de España. El error originario de todo ello radicaría en que el movimiento descentralizador de la Transición, causado por el comportamiento infantil de la izquierda en contra del centralismo franquista, no tuvo porqué haber llevado a un sistema de equiparación de todas las formas territoriales de autogobierno. La Constitución de 1978 se habría equivocado al no fijar cuáles debían ser las regiones o nacionalidades con regímenes de autonomía y su grado de autogobierno y al abrir la posibilidad a que las provincias que lo pidieran constituyeran Comunidades Autónomas y a que las mismas constituyeran sus instituciones y atribuciones a través de sus estatutos de autonomía. Esa constitución del Estado autonómico en la Transición «de abajo arriba y sin que nadie hubiera fijado un patrón» fue generada por la presión de las élites locales. En el curso del tiempo, aunque la «tendencia a extravasar los dominios constitucionalmente reservados al estatuto como norma se manifestó en los primeros Estatutos del periodo 1979-1982 con bastante moderación» por la acción de los juristas (entre ellos, el mismo Muñoz Machado) y de los gobiernos del PSOE, dicha estabilidad inicial se habría roto a partir del plan de reforma del estatuto vasco de 2004 y de las reformas estatutarias de Cataluña, Andalucía y de otras CCAA.

Constituirían los estatutos reformados, y en especial algunos de ellos, un grave problema en el contexto actual de cara al planteamiento de la reforma territorial. Caracterizados por una detallada regulación de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma respectiva, por una ampliación de la nómina de las instituciones autonómicas y por un desarrollo puntilloso de las competencias que se asumen, la modificación de dichos estatutos reformados sería complicada al requerir mayorías cualificadas del parlamento autonómico y de las Cortes. Además, dichos estatutos se habrían blindado desde el punto de vista discursivo al proclamar derechos de carácter histórico como razón última de ellos, de forma que «en la actualidad, no hay ni una sola Comunidad Autónoma que no se crea con títulos históricos y culturales suficientes para reclamar la misma autonomía que se reconozca a cualquier otra». De forma que el Estado español «actualmente tiene una organización autonómica indiscutiblemente enraizada y difícil de mover» en la que «todas las Comunidades Autónomas constituidas se creen con igual derecho que cualquier otra para autogobernarse» y «pueden invocar una continuidad de más de treinta años de autonomía».

Además, desde el punto de vista constitucional una reforma de la Constitución que afectara al régimen de las CCAA en sentido recentralizador y supresor de las mismas sólo podría hacerse de acuerdo con «el complejísimo procedimiento establecido en el artículo 167» de la Constitución que exige mayoría

muy cualificada de las Cortes y sometimiento a referéndum, algo que ningún partido haría por sí sólo. Tampoco la derogación o reforma en profundidad de los estatutos es fácil por ser éstos «tan difíciles de reformar como la Constitución» y por ser necesaria una mayoría muy cualificada del parlamento autonómico. Para Muñoz Machado, la única opción viable serían reformas parciales de la Constitución y de los Estatutos acerca de todos aquellos aspectos en los que los segundos «se han excedido de las funciones normativas que les corresponden» o se refieren a instituciones u órganos prescindibles. Asimismo, mediante reformas estatutarias se podría también reestructurar el mapa territorial, refundiendo las CCAA que «no tienen tamaño crítico suficiente para justificar la asignación de recursos y competencias que ostentan ni posibilidades de desarrollar su actividad en términos equilibrados y eficientes». De esta posibilidad de reestructuración el autor excluye expresamente a Navarra por su tradición de autogobierno y por los problemas que acarrearía su fusión con la CAV.

Muñoz Machado también mencionaba en su obra de 2012 las dificultades de las otras opciones. La conformación de un Estado federal, requeriría «no tanto un borrón y cuenta nueva con todo lo existente, sino transformar los Estatutos en Constituciones de los Estados miembros de la federación española, someter estos textos a ratificación de las Cortes Generales y los referendos subsiguientes, y renovar el aparato institucional del Estado, muy especialmente para cambiar algunas relaciones intergubernamentales y dar otro sesgo a la organización del Senado», esfuerzo que sería «ímprobo» y sus costes políticos «desmesurados» ya que no se ganaría ahorro en aparato institucional ni en pérdida de competencias por parte de los nuevos Estados en relación con que ahora tienen las CCAA. Además, las nacionalidades históricas se negarían a formar parte de un Estado federal a pie de igualdad con el resto. Por ello, habría que plantear un federalismo asimétrico que posibilitara «una integración diferenciada de algunos territorios», visto sobre todo el afán de bilateralismo de los nacionalismos vasco y catalán.

A pesar de todo lo anterior, el autor reconocía la existencia de los hechos diferenciales y habla, en relación con ello, de los derechos históricos vasconavarros, constitucionalmente reconocidos, y del hecho lingüístico diferencial en las comunidades bilingües. No deja de ser remarcable que Muñoz Machado, aunque afirmaba la imposibilidad de extender a Cataluña el régimen de concierto por motivaciones jurídicas y económicas, mencionara que, de cualquier forma, un modelo basado en el concierto extendido a Cataluña precisaría de la reforma de la Constitución, no pudiéndose implantar por medio de una ley estatal, llegando a afirmar que si Cataluña cree que dicho régimen «es la única opción posible para satisfacer sus aspiraciones, debe promover una reforma de la Constitución para que la recoja».

También es preciso mencionar que en el capítulo séptimo, a la par que planteaba «la competencia del legislador estatal para sustituir la inactividad de las Comunidades Autónomas cuando ésta puede ser perjudicial para los intereses generales», recogía, por otro lado, siguiendo con la llamada al constitucionalismo flexible del final del párrafo anterior, la posibilidad de «la legislación asimétrica», esto es, «de las posibilidades de declarar la no aplicación de algunas leyes [por parte del Estado] a los efectos de respetar peculiaridades históricas, tradiciones organizativas, singularidades culturales o económicas, de algunas de las Comunidades Autónomas».

En otros capítulos del libro de 2012 Muñoz Machado se ocupaba también de la cuestión de la ejecución de la legislación estatal, de la multiplicación de los organismos públicos y de la hiperregulación y de la unidad de mercado.

Por último, el epílogo (dirigido a «inmovilistas, reformistas y separatistas») invitaba a pensar en términos de extrema complejidad ya que las soluciones de concurrencia estarán condicionadas al visto bueno de demasiados agentes, todos ellos pertrechados ahora de sus buenas dosis de legitimidad.

En ese epílogo Muñoz Machado volvía a insistir en la magnitud de los efectos económicos y políticos sobre la estructura autonómica del Estado, de forma que el inmovilismo sería una actitud «realmente suicida» e «irresponsable». Ahora bien, también menciona que resulta sorprendente que tanto recenralizadores, como inmovilistas reformistas más o menos radicales y separatistas no se hayan preocupado por detallar sus propuestas.

Su solución apuntaba hacia una necesidad de reforma del estado autonómico, a causa de sus fallos y deficiencias, mediante una reforma constitucional «porque es la única manera de fijar y estabilizar las nuevas soluciones». De ser esa vía imposible, existiría «un amplio camino a recorrer por la vía de la legislación, orgánica y ordinaria, del estado, así como de la jurisprudencia constitucional». Lamentablemente no se daban pormenores de esa opción.

Más que propositivos, los párrafos finales de su libro tenían una finalidad negadora de las demás opciones. Comenzando por la federalista, ya criticada anteriormente. Bajo su punto de vista, como ya habíamos recogido, el estado federal no aportaría grandes innovaciones sustanciales al estado autonómico. En ese enfoque Muñoz Machado participaba de la tendencia, tan generalizada en los políticos y analistas españoles, a interpretar equivocadamente el modelo español como una suerte de federalismo atendiendo exclusivamente al nivel de descentralización concedido a las partes, obviando otras cuestiones absolutamente nucleares de los sistemas federales como la de la soberanía. Lo cual distorsiona altamente el debate: como ya sucedió con el Estado integral por el que apostó la Constitución de la II República, la Constitución de 1978 enmascaró mediante

las comunidades autónomas el tema de las soberanías conscientes de algunas de las partes, tratando de aunar descentralización y una única soberanía nacional española. Consecuentemente con su enfoque, el autor no olvidaba reseñar que, a pesar del «valor simbólico» que tiene «el concepto de «Estado federal» como opción organizativa creada sobre la base de la voluntad libre de los pueblos que lo integran», «resulta asombroso sostener que el futuro del Estado español y su ámbito territorial puedan depender, en la actualidad, de una nueva decisión de los pueblos que forman parte del mismo».

Tampoco el federalismo asimétrico resultaba viable a los ojos del autor. En un hipotético Estado federal, entendido a su juicio, y según sus parámetros, como próximo al Estado autonómico, Muñoz Machado mencionaba que «la reforma constitucional que condujera a una Federación asimétrica, donde se reconociera la singularidad de Cataluña y el País Vasco podría tener un sentido diferente si sirviera para templar las reclamaciones de estos dos territorios y subrayar su posición especial dentro del Estado». Ahora bien, tal federalismo asimétrico darían lugar a diversos problemas. El primero, «la dificultad de encontrar las claves de la diferencia, las atribuciones o poderes que pueden reconocerse a aquellos territorios y que no correspondan a los demás», sobre todo si pensamos que, «dado que todas las Comunidades Autónomas españolas han llegado a niveles de autogobierno máximos, quedan muy pocos ámbitos que explorar», a «riesgo de que el propio Estado deje de tener funciones relevantes en los indicados territorios». El segundo problema tendría que ver con «las aspiraciones de igualdad, con respecto de cualquier solución que se adopte, por parte de las demás Comunidades Autónomas»: como en la Constitución de 1978 no se reconocieron directamente hechos diferenciales, fuera de los de la Disposición Adicional Primera, «durante más de treinta años todas las Comunidades Autónomas han tenido los mismos poderes, sin perjuicio de las posibilidades de ejercerlos de modo diferente de acuerdo con las propias opciones políticas, las tradiciones o la cultura de de cada territorio», con lo que «romper ahora esta igualdad es una opción política, pero muy difícilmente realizable».

Para finalizar, Muñoz Machado se refería a las corrientes separatistas. Afirmaba que será «el pueblo español, mediante una reforma constitucional aprobada en referéndum, el primero que tendría que autodeterminar su futuro» y que lo más preocupante de aquéllas «es que no dejan ver las demás crisis reales: ni la económica, sobre la que distraen, ni la institucional, que está demandando reformas, mucho más ponderadas pero urgentes, para que volvamos a tener una organización de los poderes públicos fiable y prestigiosa con capacidad para atender rigurosamente los intereses generales».

Del análisis expuesto, por lo tanto, sólo cabe concluir que, a tenor de lo planteado en aquel libro de 2012, cualquier alteración del status quo vigente

será enormemente complicada. Las opciones de restitución del Estado centralista o de reducción del nivel competencial y de la organización política y administrativa de las Comunidades Autónomas chocarán con la voluntad de las nacionalidades históricas, pero también con la voluntad de las demás, dotadas de historicidad suficiente después de amplio desarrollo de su autogobierno, con todo lo que ello supone a todos los niveles. La consideración diferenciada de las regiones históricas, vía federalismo asimétrico o vía reconducción asimétrica del Estado autonómico, tampoco será fácil a causa de la dificultad de concreción de las asimetrías y de la contestación de las demás que no querrán quedarse atrás, máxime si algunas de ellas, como Navarra, Aragón o Valencia, pueden hacer valer argumentos historicistas o de otra índole de un cierto mayor peso relativo, tal y como podrían predicar los partidos regionalistas o nacionalistas de esas regiones. Y todo ello, en un contexto en el que todas las comunidades autónomas, sin excepción, siendo como son las administraciones que gestionan los servicios esenciales del Estado de Bienestar, gastan estructuralmente más de lo que ingresan, arrastrando un endeudamiento cuantioso, y viéndose obligadas por ello a mirar por el rabillo del ojo a las cuentas del vecino, siempre a expensas de un sistema de financiación más ventajoso, argumentado con las razones que sean.

Pues bien, en la parte del libro, cuya primera mitad corresponde a Joaquín Varela, que estamos comentando, Muñoz Machado se refiere a su *Informe sobre España*, obra que, «crítica sin contemplaciones, no fue contraria a la organización del Estado sobre la base de autonomías de ámbito territorial» por la imposibilidad de mantenimiento a finales de los setenta del siglo XX del centralismo franquista o decimonónico y porque, «después de treinta años de experiencia, tampoco existe en la actualidad, como puede apreciarse sin necesidad de muchas indagaciones, ninguna posibilidad de que los intereses creados y las instituciones levantadas sobre el solar de la vieja centralización permitan iniciar ninguna operación de derribo». En este libro de finales de 2013 se plantea «descubrir sin miramientos los malos planteamientos en que la Constitución incurrió, que son bastantes, determinar cuáles de entre ellos pueden ser cambiados y utilizando qué soluciones o alternativas concretas» y, además, en relación con «otros problemas de funcionamiento del Estado de las autonomías que no cabe imputar a la regulación constitucional, sino que provienen de la mala práctica», plantear la incorporación al texto constitucional de «algunas reglas nuevas que sirvieran de baluartes» a través de reformas legislativas consensuadas en organismos multilaterales y bilaterales de cooperación o a través de reformas legislativas promovidas por el Gobierno o las Cortes «cuando las leyes a reformar se refieren a competencias exclusivas del Estado».

En la parte analítica de su texto Muñoz Machado destaca como una de las principales deficiencias del Estado autonómico el de la distribución de compe-

tencias. Aunque la Constitución en el artículo 149 contiene la lista de las competencias exclusivas del Estado, el problema «es que ni define qué es una competencia exclusiva ni excluye que, en las materias de competencia exclusiva del Estado, también puedan tener atribuciones las comunidades autónomas si sus estatutos así lo deciden» de lo que se siguió que «los estatutos decidieron escalar el territorio de las competencias estatales hasta lo más alto posible y asignaron a las comunidades autónomas competencias que podían ejercerse también en dominios reservados en exclusiva al estado, aunque aclarando que ello habría de hacerse *sin perjuicio* de respetarlas, o de tener que ejercerlas *dentro del marco* que fijara la legislación estatal en cada caso», lo que «ha dado lugar a un sinfín de conflictos». Además, «el Tribunal Constitucional estableció, ante la perplejidad de los demás juristas del mundo, que no era inconstitucional que los estatutos calificaran de exclusivas las competencias autonómicas sobre algunas materias que la Constitución calificaba como exclusivas del Estado, asegurando que cuando dos competencias sobre la misma materia se califican al mismo tiempo de exclusivas *están llamadas a ser concurrentes*». Todo ello llevó a que «en la práctica casi no hay ya ninguna materia de competencia estatal en la que no exista una regulación y organización autonómica en paralelo».

Otras deficiencias graves serían la indeterminación «de las reglas que han de seguirse para preferir la aplicación de unas normas frente a otras cuando se acumula más de una regulando de modo contradictorio o incompatible una misma materia o asunto», así como la práctica de la emulación, motivada por por causas poco jurídicas, entre los actores promulgadores de normas de forma «que el legislador estatal produce leyes sobre asuntos que, evidentemente, no debería regular porque deben considerarse de competencia autonómica por su naturaleza», haciendo las comunidades autónomas «lo mismo pero al revés». Todo ello, agravado por problemas de lealtad constitucional entre los actores y por problemas de concurrencia de muchísimas leyes y normas sobre las mismas materias, de forma que «las duplicidades y las fusiones/confusiones de productos normativos son una peculiaridad de nuestra práctica constitucional que resulta verdaderamente insólita».

Otras deficiencias tendrían que ver con la necesidad de reforma del Senado y de potenciación de los órganos multilaterales de cooperación gubernativa y administrativa y de las fórmulas orgánicas de cooperación; y con la necesidad de reforma de la organización de las administraciones locales y también de la «descomunal inflación de instituciones, órganos, entidades, fundaciones y empresas que existen actualmente en la Administración española, sea la general del Estado, la autonómica o la local», siendo todo ello cuestión, no de reformas legales, «sino de cultura política» y «de dejar a un lado el catetismo, el caciquismo, el prebendalismo y el parasitismo, y acostumbrarse a la austeridad y

el rigor en el gobierno de lo público». También «la posición monopolística del Tribunal Constitucional como garante ha hecho aguas por todas partes y necesita ser repensada».

A partir de la página 141, Muñoz Machado presenta sus soluciones, soluciones que parten de la constatación de la imposibilidad del regreso a «la centralización política y administrativa» por los beneficios de la descentralización autonómica en infraestructuras, servicios públicos y a la democracia misma y porque, de cualquier forma, los partidos mayoritarios no están por la labor. A su juicio, algunas reformas precisan de la reforma de la Constitución, otras de modificaciones de las leyes estatales principales mediante consenso y otras mediante la eliminación de las «malas prácticas contra las que no pueden ni las constituciones ni las leyes».

Tras retomar su crítica general a las propuestas sobre la federalización de España del libro de 2012, Muñoz Machado plantea la necesidad de fusiones e integraciones entre las comunidades autónomas, así como la de aclaración del reparto competencial «manteniendo una cierta flexibilidad para fortalecer las del Estado cuando se haya hecho evidente su necesidad o las de las comunidades autónomas cuando sea lo más procedente» y la de reforzamiento de las fórmulas de cooperación intergubernamental. En relación con el Senado, es más partidario de la supresión del Senado que de su reforma a la alemana.

Por último, el rechazo a la solución federalista le lleva a abordar el tema catalán. A su juicio, red denominar el Estado español como federal «no conllevará un cambio radical de la situación constitucional vigente» y «llevaría consigo cambios formales muy aparatosos» al convertirse las CCAA en Estados y los respectivos estatutos en constituciones. La federalización, además, «requiere una reforma de muchos aspectos formales de nuestro aparato institucional actual, sin que varíe sustancialmente el reparto del poder ni el régimen a que se somete su ejercicio». Por otra parte, desde el punto de vista de sus posibles demandantes, no hay que olvidar que ninguna comunidad autónoma ha manifestado su deseo de convertirse en estado de la federación española y, siendo las propuestas de federalización motivadas por las exigencias planteadas desde Cataluña, «la cuestión a resolver es si los nacionalistas catalanes se sentirían complacidos y satisfechos con la solución federal».

En relación con el tema catalán, Muñoz Machado abre las puertas a soluciones pactadas que no son en absoluto especificadas. Por un lado, llega a afirmar, a contracorriente de lo afirmado por el gobierno del Partido Popular, que «No es imposible, contando con autorización del gobierno del Estado, que pueda celebrarse un referéndum en Cataluña para que los ciudadanos respondan a una o varias preguntas pactadas, pero todo lo demás que se pretende en la

versión independentista del «derecho a decidir» reclama inequívocamente una reforma constitucional». A pesar de reconocer el interés desde el punto de vista político y jurídico de muchos de los argumentos esgrimidos por la parte catalana en el debate que suscita Cataluña (como «por ejemplo, el alcance del principio democrático y el derecho de participación popular, que se proponen como fundamento para desplazar las regulaciones «formalistas» de la Constitución; la autoatribución del poder constituyente por una parte del territorio de un Estado regido por instituciones democráticas; la reposición de la verdad histórica sobre las relaciones entre Cataluña, Aragón y Castilla; el apoyo que puede tener una reclamación de independencia en la legislación de las organizaciones internacionales o en la de la Unión Europea; los paralelismos con la declaración unilateral de Kosovo; la medida en que resulta invocable razonablemente, como con tanta frecuencia se invoca, la declaración del Tribunal Supremo de Canadá de 1998 sobre la independencia de Quebec; las similitudes con el referéndum de independencia escocés), Muñoz Machado insinúa sus preferencias por un arreglo pactado de índole bilateral acotado solamente a determinados extremos: «Es un debate intelectual al que merecerá la pena acudir, pero, desde el punto de vista del inmediato futuro de Cataluña y del Estado lo mejor, por el momento, es detenerse a considerar en qué medida las justas reclamaciones de aquel territorio periférico pueden ser atendidas, cambiando el sistema de financiación autonómica, respaldando el fortalecimiento de sus instituciones y reconfigurando en profundidad el modelo constitucional de sus instituciones actual para abrirlo a fórmulas más flexibles de relación en las que se haga más presente la cooperación y el pactismo. Esta última práctica, cuya reposición suele solicitarse, forma verdaderamente parte de la cultura histórica mediterránea».

Por lo tanto, un cambio de posiciones revelador respecto de lo mantenido un año antes, producto de la preocupación por el tema catalán y por la ausencia de ofertas que puedan dar como fruto alguna transacción pactada. Y es que, al igual que sucedió en la II República, Cataluña se sitúa actualmente en la génesis y en el epicentro del debate territorial español. Resulta elocuente la ausencia de referencias al caso vasconavarro en las dos aportaciones de Muñoz Machado, si bien ello podría ser interpretado por el reconocimiento del blindaje del esquema confederal que la Constitución daba en la esfera de lo económico-tributario a las comunidades vasca y navarra, más que por la asunción de puntos de vista de que, tras la desaparición de la actividad terrorista de ETA, las reivindicaciones del nacionalismo vasco deban dejar de ser consideradas.

FERNANDO MIKELARENA PEÑA

IV. IN MEMORIAM

MARÍA ÁNGELES LARREA SAGARMÍNAGA

(Usansolo, 19-5-1925 - Bilbao, 23-4-2014)



Los amigos de *Iura Vasconiae* se han fiado de mí para recordar a quien fuera miembro de su Patronato y su Presidenta Honoraria. Por eso he pasado últimamente algunos ratos revisando papeles y cosas de Mariángeles para apoyar mi memoria. Pero la tarea se me antoja como si estuviera revolviendo hojas secas en un jardín: cayeron de un árbol hermoso, sí. Pero a quien no lo haya conocido en su esplendor estos restos nada le dirán; para mí son casi tanto como el mismo árbol porque, en algún momento, fueron él. Pero no lo debo hacer para mí, sino para recordar su persona a otros. Y entonces, ¿cuáles de las hojas, de los recuerdos, son más «árbol»? ¿Cuáles lo identifican mejor? ¿Cuáles podrán decir más de lo frondoso que aquél fue...?

Trato de recrear quién fue y cómo era Mariángeles. Me temo que no soy capaz de enseñar más que hojas secas entre las manos. Pero lo intentaré, siquiera a pequeños pasos.

Nació en Usansolo (Galdakao) en 1925. Vicenta Sagarmínaga, su madre, era natural del mismo Usansolo, hija de un caserío que aún subsiste, convertido en residencia: «San Andrés»; su padre, Gabino Larrea, del caserío Agarre, en Amorebieta. Los dos, hijos menores de unas familias amplias. Casados en 1921, tuvieron primero a María Ángeles y, cuatro años después, a su hermano Juan José.

Los primeros ocho años los vivió en Usansolo. Luego, por razón del trabajo de su padre, se trasladaron a Lemoa. Hasta su matrimonio viviría allí, con los paréntesis de las estancias en la Universidades de Valladolid y Madrid.

Casada (1951), se instalaría con su marido José Luis Goti en Bilbao, alquilando un piso en la Alameda de Recalde 41, al tiempo vivienda y consulta; pasando, años después, a la que ha sido su casa definitiva, en el 33 de la Alameda de Urquijo.

Esto no nos da más que un marco mínimo, unas referencias muy elementales de localización, pero nada más. Cabría aumentar estas referencias algo más, pero como se echa de ver, nada, absolutamente nada nos dicen acerca de quién y cómo ha sido Mariángeles. Hay que atender a otros datos.

Los desempeños en que se fue ocupando nos dirán algo más acerca de ella: participación en la Acción Católica, fundación del Colegio Berrio-Ochoa, en Amorebieta; creación de los Centros para la Promoción de la Mujer; docencia en la Universidad de Deusto... Hay aquí ya algo más. Estas referencias, simplemente enunciadas, ofrecen un esbozo. Aparecen dos líneas elementales: una, de condición religiosa, otra de índole académico-docente. Luego volveré sobre la primera, evidente en Mariángeles; ahora quiero subrayar un aspecto concreto: el trabajo para los demás.

Le oí contar a Mariángeles, muchas veces, el origen del Colegio Berrio-Ochoa. Recién licenciada (1948), Gabino, su padre, quiso disfrutar «luciendo» a su hija ante sus conocidos. Y en Amorebieta, vinieron a cruzarse con el entonces Alcalde. El padre, orgulloso, se la presentó recalcando el dato de su recién estrenada Licenciatura en Filosofía y Letras. Al bueno del Alcalde aquello de «la Filosofía» no le encajaba en sus esquemas y le preguntó a nuestra Mariángeles: «Y... “eso” ¿para qué sirve?». La respuesta, a bote pronto, fue que podía valer para, junto a otros titulados, establecer un centro de enseñanza reconocido oficialmente en el propio pueblo que facilitase los estudios de Bachillerato a los chicos del contorno. Y el Alcalde *picó* de inmediato, comprometiendo la cesión de unos locales si Mariángeles lograba la autorización oficial precisa. Me parece bastante claro que, la rapidez de la respuesta revela que ésta había sido valorada antes; que Mariángeles veía su titulación con una función de –por completar las palabras del Alcalde– *servir para* los demás.

Y eso mismo se me antoja aún más evidente en el otro empeño recordado arriba: la fundación de los Centros de Promoción de la Mujer.

En la génesis de la idea estaban, de una parte, la circunstancia de indigencia terrible padecida por las mujeres que habían venido inmigradas a las zonas industriales del País, cuestionante para cualquier sensibilidad. De otra, la llamada de atención planteada por Juan XXIII y sus «signos de los tiempos», uno de los cuales era, precisamente, este de la promoción de la mujer en la sociedad. Para plantearlos, acudió a cualquier sitio en que le pudieran dar luces –UNESCO entre otros–, y fondos económicos. Por su fortuna, la Caja de Ahorros Vizcaína la ampararía declarándola «obra social propia».

Se repite lo de antes: para servir a los otros, otra vez.

He mencionado otro campo más: la Universidad, su desempeño en la de Deusto. Acudió a ella reclamada por D. Andrés de Mañaricúa, cuando se plan-

teó la apertura de una Facultad de Filosofía y Letras, a comienzos de los 60, formando parte de su primer Claustro. Y en ella desarrolló toda su vida académica, hasta su retiro, primero como Ayudante en las cátedras de Historia Universal y de España; en igual condición luego en la de Historia de Vizcaya. Más adelante ya como Titular y luego Catedrática de Historia del País Vasco. A su jubilación, la Universidad le concedería el título de Catedrática Emérita. Y vuelvo a insistir en lo ya recalado: su inteligencia del desempeño docente como función de servicio para los otros. Y aquí puedo hablar con perfecto conocimiento de causa porque, desde 1974, he estado siempre cerca suyo.

Desde muy pronto conocí algunos planteamientos críticos que sostenía. Por ejemplo: que era muy difícil para una sociedad reducida como la nuestra, «soportar impunemente» (así lo decía) la aportación de doscientos licenciados en Letras cada año. No le hacía falta un derroche de imaginación para saber que la mayor parte de ellos no encontraría desempeño acorde con su preparación, que ésta había supuesto un sacrificio que no iba a encontrar compensación. Se quejaba de lo «cerrado» a otras opciones de formación del currículo de Historia, para el que reclamaba el concurso de la economía, del derecho, también –y bien tempranamente– de la informática...

Sobre esto estuvo insistiendo muy largo tiempo, aunque sin éxito institucional. Trataba de compensarlo con esfuerzos personales y recuerdo cómo, allá por los 80, organizó un cursillo de introducción a la informática con el prof. José Miguel Rincón que se impartió en la UPV/EHU... El eco de esta actitud se mostró en el trabajo que llevaría a cabo durante su bienio de dirección de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País (1989-1991) bajo el título *Proyecto Loyola. La juventud vasca hacia Europa*.

Estas áreas de acción algo más nos dicen de quién era, pero sigo encontrando la imagen que se dibuja poco ajustada a quien ella fue... Dan algunas pistas pero no me recrean a la Mariángeles que conocí. No puedo sino recurrir a mi imagen personal, a cómo la he podido ver, comprender y querer a lo largo de este tiempo.

Anotaré, en primer lugar, un aspecto que no es uno de los más fundamentales, más entitativos, de Mariángeles, pero sí me parece bastante característico de ella. No estoy seguro de acertar si lo llamo *orgullo de los orígenes*.

Mariángeles tuvo un grado muy alto de identificación con sus padres. Ella había sido una hija muy deseada y fue una hija muy amante. Pero, sobre la relación afectiva que se supone normalmente entre padres e hijos, y que en el caso alcanzaba un grado superlativo, se daba, además, un nivel de admiración mutua muy elevado. Quiero recordar que, vencida ya por alzhéimer, en medio de su silencio progresivo, de su desligamiento del mundo de lo real, nunca

olvidó a sus padres ni a su hermano. Cuando le mostrábamos sus fotos, la identificación era inmediata:

—*Mariángeles, éste ¿quién es?*

—*Mi padre.*

—*Y ¿cómo se llama?*

—*Gabino.*

Y repetíamos con la imagen de Vicenta, y con la de su hermano Juanjo.

Y esta triple línea –amor, admiración, identificación–, no se contenía en el ámbito íntimo de lo familiar. Se extendía también a los de origen y de vida. Le acompañé en bastantes ocasiones a recorrer su Usansolo natal, a acercarse a su casa nativa: *Torreondo* –en cuya construcción intervendría su padre, teniendo ocasión de conocer a Vicenta–; a visitar Lemoa y el Carmen de Larrea, en Amorebieta, de que su madre había sido muy devota. El término es equívoco, pero, en estas notas de aproximación a quién y cómo era Mariángeles, diré que estaba orgullosa de «ser de pueblo», nunca tuvo a menos haber salido de él y mantuvo vivas amistades cuajadas en la niñez y juventud.

Se pueden buscar respuestas para esto: hay una herencia genética, hay una cultura que se recibe y se comparte; hay unas formas particulares de estar en la vida que se van asimilando de los más inmediatos. Es cierto, por supuesto. Pero hay algo más: no estamos determinados; dentro de ciertos límites, podemos elegir. Y las opciones acogidas resultan reveladoras.

Aquí es donde, en mis recuerdos, empieza a aparecer la Mariángeles que fue como realmente fue.

Vicenta Sagarmínaga fue una mujer esencialmente religiosa: referida a Dios. Y esta orientación fue asumida, absoluta y libérrimamente, por su hija.

Hace ya muchos años, un colega del Claustro de Deusto me preguntó –no sé con qué intención–, cuál era el «punto débil» de Mariángeles, al tiempo que avanzaba: «Será nacionalista, ¿no?». No me hizo falta pensar mucho la respuesta: si se trataba de dar con el meollo de Mariángeles, con la base de sus actitudes, no había que buscar por ese camino; su verdadero punto medular era su criterio religioso. Desde mi punto de vista –aunque no sólo es el mío–, esta fue la piedra angular de su personalidad.

Pero no de forma intimista, contenida en la esfera de lo puramente personal, sino *trascendida* a los demás. No era *original* en ello: su madre había sido su modelo. Es muy reveladora la anécdota que refería Mariángeles ocurrida a la inauguración de su chalet de verano en Sopelana (en realidad es tan reveladora la anécdota misma como la reiteración con que la recordaba). Como era tradicional, al rematar el tejado se celebró una comida con las cuadrillas que habían

intervenido. Asistieron los padres, también. El ambiente era festivo, pero a Mariángeles le llamó la atención que su madre mantuviera un gesto serio a lo largo de la celebración. Terminada ésta y llegada la hora de las despedidas, le tomó aparte –en el balcón, sobre el mar, así lo recordaba ella–, para averiguar si había alguna razón de disgusto. Tal como, literalmente, lo refería, el diálogo fue así:

–*Amatxu: no has dicho nada... ¿Es que no te gusta?*,

–*¿No me va a gustar? Pero desde aquí, es mucho más difícil ir al Cielo, si no la compartes...*

Y esto lo hizo Mariángeles, con la casa desde luego, pero también como actitud básica a lo largo de su vida. Desde que, niña aún, se acercara al entonces párroco de Lemoa, D. Isidro Anía, para pedirle alguna forma en que vehicular su afán «porque quería ser apóstol»; en su participación en la Acción Católica, o como razón de su vinculación, recién casada y con su marido, a «Fraternidad Cristiana», a la que entregaban una porción considerable de sus ingresos para compartirlos con menos afortunados; en sus desempeños en las «Campanas contra el hambre» o en la ya mencionada creación de los Centros de Promoción de la Mujer.

Era, desde luego, cuidadosa de las formas religiosas pero estaba más atenta a las significaciones profundas. Y, de forma característica, sus expresiones en este ámbito tenían que ver con las relacionadas o relativas a los otros.

Vinculada al Claustro de la Universidad de Deusto desde el momento de la creación de la Facultad de Letras, desempeñó toda su vida académica en ella y le dedicó atención, esfuerzo y amor. Y, llamaré la atención sobre esto: sin desempeñar cargo ninguno, a los que jamás aspiró (tan sólo ocupó el Vicedecanato de Euskal Filología, y eso ocurrió por el empeño personal de Gotzon Gárate).

Creo que, como docente, una de sus principales preocupaciones fue el encontrar puestos y desempeños adecuados para quienes tenía cerca. Algo he anotado antes sobre esto y yo mismo soy un ejemplo de ello, pero también me vienen a la cabeza aquellos a quienes «empujó» a la Universidad del País Vasco, concedora de que en Deusto no tendrían proporción alguna de futuro. Algunos de los nombres que figuran en el índice de la obra *Haciendo Historia* (proyectada desde el Depto. de Historia Contemporánea de la UPV-EHU, por Manolo González Portilla y Manu Montero), son testimonio de lo que digo. Y en ese mismo sentido debe entenderse el otorgamiento del Premio «Andrés E. de Mañarikua» por la Diputación Foral de Bizkaia (2002), a propuesta de su antiguo alumno el Dr. Manuel Montero, entonces Rector Magfco. de la UPV/EHU.

Esta actitud no era cosa suya, sólo. Ya he apuntado a su madre, desde luego, raíz fundamental. Pero también era compartida por su marido, José Luis,

y aumentada entre ambos. De sus ecos, ya va dicho pero es justo repetirlo, nos hemos beneficiado muchos.

Más: no la puedo recordar sin alegría. Era alegre desde la médula de su alma. Desde los primeros tiempos en que empecé a tratarle me llamó la atención que los ojos se le reían. Optimista (pese a su inteligencia realista). Acostumbrada a brindar a todos lo mejor de sí misma, esperaba igual respuesta de los demás. No siempre la obtuvo, y algo sufrió por ello, pero esto no le llevó a cambiar de actitud. Y veo, por las opiniones de otros, igual impresión. Allá por 1948, quien había sido uno de sus profesores de Bachillerato, el sacerdote D. Ángel de Cabo, había publicado un librito *–La alegría de la Fe–*, que le dedicó y Mariángeles ha conservado hasta el final. En la dedicatoria autógrafa dice: «Tal vez a ti, mejor que a nadie se aplique eso de la alegría. Por eso te la dedico con predilección y cariño». Y, años después, en 1998, Jon Idígoras –alumno suyo en el Colegio Berrio-Ochoa–, le recordaba así en su autobiografía *El hijo de Juanita Gerricabeitia*: «María Angeles Larrea era nuestra profesora preferida. Era joven, bonita y acaba de terminar la carrera de Filosofía y Letras. La recuerdo con su chaqueta de piel, sus zapatos topolino y su bolso de plexiglás, entonces tan de moda, sus andares vigorosos y la eterna sonrisa en los labios. Creo que fue mi primer amor platónico, me enamoré de ella».

Y, en los últimos años, no recuerdo que ni una sola de las veces en que pude asistir a su despertar, por la mañana, la viera sin sonreír.

Otra característica: estaba satisfecha, alegre, de hacer las cosas como las podía hacer; sus amigas solían decirle que era «gloriosa»... No se torturaba buscando perfecciones; era bastante consciente de sus capacidades, las ponía en rendimiento y se sentía contenta por ello. Le era ajeno ese sentido de humildad falsa que busca aumentar las alabanzas ajenas mediante un abajamiento fingido.

Su alegría se mostraba, también –y no era una expresión «menor»– en el canto, una de sus manifestaciones favoritas. Dotada de una bonita voz de soprano, se estimulaba con él. Recordaba que, desde sus tiempos de bachillerato, se marcaba la lección o el tema a aprender proponiéndose: «Estudio hasta aquí y canto». Disfrutó con él durante toda su vida. Y, en los últimos tiempos, cuando su voz hermosa se había reducido a un hilo, todavía la respuesta a nuestra pregunta, repetida todos los días: «Maritxu ¿cantamos?», siempre fue un «Sí». Y venía, de seguido, el desgranar el «Aldapeko», su archifamoso «Sakura» –canto japonés a la flor del cerezo–, «Clavelitos» o «Estaba el señor don Gato».

Así recuerdo a Mariángeles, la que conocí a lo largo de casi cuarenta años. Y tengo que añadir que, durante ese tiempo, no he apreciado variación sustancial alguna en estos datos de mi recuerdo: mantuvo su alegría, su sentido del prójimo, su amabilidad.

He comenzado estas notas recordando a sus padres: Gabino y Vicenta. Fueron los orígenes de Mariángeles y de ellos recibió amor, bondad, rectitud, bien hacer... Nuestra Mariangelestxu optó por todo ello y lo fue haciendo crecer durante su vida. Se significó por su generosidad y la subrayó con su alegría. Sacó de ella misma para los demás, dio a manos llenas. Y, cuando ya no se podía dar más, nos dejó su sonrisa. Su amable sonrisa.

RAFAEL M^a MIEZA Y MIEG

V. CURRICULA

ALLIARANGUREN, Juan-Cruz

Doctor en Derecho y Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra. Ha tenido una amplia experiencia en las instituciones democráticas. Entre sus obras se hallan varios trabajos sobre la construcción del Derecho Administrativo español, los paradigmas de la legalidad en el Derecho Administrativo francés, el régimen autonómico y el medio ambiente. Respecto al régimen de Navarra ha estudiado los convenios económicos con el Estado, el sistema institucional local, provincial y foral, el régimen forestal, el patrimonial y el medioambiental. Su obra más reciente a la referida a la Transición política en Navarra del régimen foral liberal al de adecuación de los derechos históricos a la Constitución de 1978 por medio de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

ARANBURU URTASUN, Mikel

Mikel Aranburu Urtasun es licenciado en Derecho y en Ciencias Empresariales y desde 1980, por oposición, Inspector de Tributos al servicio de la Hacienda Foral de Navarra. Por las distintas responsabilidades asumidas, ha participado vivamente en las decisiones que orientan el sistema tributario y el progreso de su gestión. Además, fruto de su inquietud intelectual, es autor de numerosas publicaciones y posee una dilatada experiencia docente. Ha sido Vicepresidente de Eusko Ikaskuntza – Sociedad de Estudios Vascos. Mikel Aranburu armoniza su dedicación a la Hacienda Pública con una reconocida actividad de investigación y divulgación de la cultura tradicional y la etnomusicología. Afanes múltiples que aquilatan su producción literaria y científica. Autor de la obra editada por la FEDHAV: *Provincias Exentas. Convenio-Concierto: identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, Serie Echegaray, núm. 1 (dir. José Manuel Castells Arteche), Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel

Catedrático de Derecho Administrativo desde 1984 en la Facultad de Derecho de Donostia-San Sebastián de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Ha sido durante 28 años director de la *Revista Vasca de Administración Pública*. Es miembro de la Academia de Ciencias, Letras y Artes Jakiunde. Ha publicado 11 libros y más de un centenar de artículos de Derecho administrativo. Entre sus líneas de investigación más cultivadas está la autonomía vasca.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense. Doctor *Honoris Causa* por la UNED y por la Universidad de León. Licenciado en Filosofía por la Universidad de Lovaina. Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Madrid. Letrado Mayor del Consejo de Estado (1966). Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia (1976-1977). Diputado por Madrid (1977-1993). Miembro de la Ponencia redactora del Texto Constitucional (1977-1978). Miembro de la Comisión Trilateral (1982-2004). Presidente-Portavoz de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados de UCD (1980-1981) y de AP (1982-1987). Magistrado del Tribunal Constitucional del Principado de Andorra (2001). Consejero Permanente Presidente de la Sección 3ª del Consejo de Estado (2009).

IRUJO AMETZAGA, Xabier

Licenciado en Filología, Historia y Filosofía, Doctor en Historia y en Filosofía, es profesor de política y exilio vascos del Centro de Estudios Vascos de la Universidad de Nevada, Reno, y asimismo imparte cursos anualmente en Boise State University y University of California, Santa Barbara. Es autor de gran número de artículos y de una veintena de libros, entre los que destacan *Expelled from the Motherland* (University of Nevada, Reno, 2011), *The Code of Laws of Estella* (University of California, Santa Barbara, 2011), *Gernika 1937: The Market Day Massacre* (University of Nevada Press, 2011), *A Legal History of the Basque Language (1789-2009)* (Eusko Ikaskuntza – Stanford University, 2009), *Itzulpena erbestean* (Utriusque Vasconiae, Donostia, 2009).

JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco UPV/EHU. Ha sido vicerrector de la Universidad del País Vasco, decano de la Facultad de Derecho, y director del Departamento de Derecho Constitucional y Administrativo. Profesor visitante en varias universidades extranjeras, de Europa: Oxford (Gran Bretaña), Consiglio Nazionale delle Recerche (Roma); de EEUU y de Latinoamérica. Ha sido asimismo consultor científico de la ONU (UNRISD). Autor de catorce libros individuales, también ha dirigido o participado en la publicación de más de cincuenta libros colectivos y publicado más de una treintena de artículos científicos tanto en español, como euskera, catalán, inglés, francés, italiano o alemán. Ha obtenido, entre otros, los siguientes premios: Premio Eusko Ikaskuntza/Caja Laboral Popular de Humanidades y Ciencias Sociales (2003); Premio Euskadi de Investigación en Ciencias Humanas y Sociales otorgado por el Gobierno Vasco (2004); Premio Ana Frank (1995); Premio *El*

Correo de Periodismo (1998). Es miembro de la Academia de Ciencias, Letras y Artes Jakiunde.

MIKELARENA PEÑA, Fernando

(Bera, 1962), Doctor en Historia por la UNED (1992) y profesor titular del Departamento de Ciencias de la Documentación e Historia de la Ciencia de la Universidad de Zaragoza desde 1994, es autor de más de un centenar de artículos, en solitario o en colaboración, sobre temas relacionados con la historia de la población, la historia agraria, la historia social, la antropología histórica, la historia de las mentalidades y de las ideologías, la historia política, la historia constitucional, la historia de las identidades y la historia de la guerra civil y la represión fascista, preferentemente centrados en la Navarra en los siglos XVIII, XIX y XX, publicados en revistas regionales, nacionales e internacionales. Es autor del libro *Demografía y familia en la Navarra tradicional* (Pamplona, 1995) y coautor de los libros *Historia del navarrismo (1841-1936). Sus relaciones con el vasquismo* (Pamplona, 2002) y *Sartaguda 1936. El Pueblo de las Viudas* (Pamplona, 2008). Desde principios de 2012 dispone de un blog en Internet titulado *El Blog de Fernando Mikelarena. Historia, memoria, ideología y política en Navarra*.

MONREAL ZIA, Gregorio

Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad de Deusto (1966); Doctor en Derecho por la Universidad Complutense (1973). Desde 1967 a 1976 ha sido Profesor Adjunto en las Universidades de Deusto, San Sebastián, Valladolid. Desde 1976 hasta 1979 ha sido Profesor Agregado en las Universidades de Extremadura, Complutense de Madrid y Universidad del País Vasco. Desde 1980 es Catedrático de Historia del Derecho en la Universidad del País Vasco, y desde 1995 en la Universidad Pública de Navarra. Visiting Scholar en University of Nevada at Reno y University of California at Berkley (1985-1986). Desde 1991 hasta 2000 ha sido Profesor Visitante de la Universidad de París XII. Rector de la UPV/EHU entre 1981 y 1985. Presidente de la Sociedad de Estudios Vascos entre 1992 y 1996. En el curso 2005-2006 fue elegido primer profesor invitado en la *Distinguished Scholarship William A. Douglass* de la Universidad de Nevada. Premio Humanidades, Cultura, Artes y Ciencias Sociales 2007 de Eusko Ikaskuntza y Caja Laboral Euskadiko Kutxa; y Premio Euskadi de Investigación 2013, concedido por el Gobierno Vasco. Director de la *Revista Internacional de los Estudios Vascos* (1998-2005), de *Notitia Vasconiae. Revista de Derecho histórico de Vasconia* (2002-2003) y desde 2004 lo es de *Iura Vasconiae. Revista de Derecho histórico y Autonómico de Vasconia*. Es miembro de la Academia de Ciencias, Letras y Artes Jakiunde.

RICO ARRASTIA, María Iranzu

Licenciada en Historia por la Universidad de Navarra (2007) y Doctora por la Universidad Pública de Navarra (2012). Su investigación doctoral ha versado sobre las visitas *ad limina* de la diócesis de Pamplona entre 1585 y 1909. Sobre esta temática ha publicado varios artículos y una monografía sobre la visita *ad limina* más importante del obispado pamplonés: *La Diócesis de Pamplona en 1734, a través de la visita «ad limina» del obispo Melchor Ángel Gutiérrez Vallejo* (Universidad Pública de Navarra, 2010, pp. 489). Ha desarrollado su investigación gracias a la beca «Plan de Formación, Investigación y Desarrollo del Gobierno de Navarra. Ayudas predoctorales» (2008-2011), culminándola con una estancia de seis meses en l'Université de Bordeaux (septiembre 2011-marzo 2012) con la beca movilidad al extranjero del Gobierno de Navarra. Ha participado en el proyecto I+D+i *Allegaciones iuris. Colección de alegaciones, informaciones y dictámenes jurídicos del Archivo General de Navarra (siglo XVII)*, sobre lo que ha publicado un artículo.

URIARTE SANTAMARINA, Pedro Luis

Licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho, por la Universidad de Deusto. Cuenta con una dilatada experiencia profesional, habiendo desarrollado su actividad en distintos sectores. En el campo de la innovación, fue impulsor de Innobasque/Agencia Vasca de la Innovación, creada en Julio 2007 y como primer Presidente de la Agencia (2007-2009). Dentro del resto de sus actividades profesionales, destacan: tras desempeñar, desde 1973, distintas responsabilidades en el Grupo Banco Bilbao y en el Banco Bilbao Vizcaya, fue Vicepresidente y Consejero Delegado de BBV y BBVA, desde 1994 hasta su pre-jubilación en diciembre 2001, logrando completar procesos muy exitosos de transformación de esos bancos. Desde 2002 a la actualidad, es Presidente Ejecutivo de Economía, Empresa, Estrategia, empresa de consultoría estratégica, creada por él mismo. Compagina este cargo con el de consejero y asesor de distintas empresas e instituciones. Haciendo un paréntesis en su carrera, fue Consejero de Economía y Hacienda en el primer Gobierno Vasco, de 1980 a 1984, y Presidente de la Comisión Negociadora y principal negociador del Concierto Económico logrado en 1981. Además, participa en diversas actividades sociales y universitarias, entre ellas: Miembro del Consejo de Administración de la Universidad de Deusto y de la Comisión Ejecutiva de Deusto Business School; Vicepresidente del Consejo Cívico de la Villa de Bilbao (creado por el Ayuntamiento para reflexionar sobre las cuestiones estratégicas que afectan al futuro de esta ciudad); Miembro del Patronato de Unicef España.

VI. ANALYTIC SUMMARY

Alli Aranguren, Juan-Cruz (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa): **Régimen preautonómico navarro. Los hechos y las ideas en la primera fase de la Transición de Navarra (1976-1979)**. (The pre-autonomous system in Navarre. The events and ideas in the first stage of the Transition in Navarre (1976-1979). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 131-169.

Abstract: The change from an authoritarian to a constitutional political system occurred throughout the state in a process known as the Transition, which spanned the period after the dictator's death until the enactment of the Constitution. As far as a political and administrative decentralization system was concerned, provisional pre-autonomy systems were established during this period. In Navarre it was necessary for the *Fueros*, or historical rights to self-government, the Regional Government and the Regional Administrative Council, administrative and economic government institutions, to develop into a democratic assembly and government as a preliminary step to implementing the new constitutional system of the autonomous State.

Key words: Transition. Navarra. *Fueros*. Historical rights. Institutional democratization.

Alli Aranguren, Juan-Cruz (Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa): **Elementos identitarios en el Preámbulo y Título preliminar de la de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra** (Elements of identity in the Preamble and preliminary Title of Organic Law 13/1982, of August 10, on the Reinstatement and Betterment of the Chartered Community of Navarre). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 533-573.

Abstract: The preamble of the Organic Law on the Reinstatement and Betterment of the Chartered Community of Navarre (*Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*) describes the evolution of the Kingdom of Navarre through modern times, including its adaption from self-government to a liberal constitutional system and the Constitution of 1978. Its principles are embodied in the articles of the Preliminary Title that state the elements of its identity as a political community.

Key words: Organic Law of Reinstatement and Betterment of the Chartered Community of Navarre. Preamble. Preliminary Title. Historical rights. Symbols.

Aranburu Urtasun, Mikel (Eusko Ikaskuntza / Sociedad de Estudios Vascos): **Mantenimiento y renovación del Convenio Económico durante el período de la Guerra civil a la Constitución (1936-1978)**. (Maintenance and renewal of the Economic Agreements and Treaties during the period of the Civil war to the Constitution (1936-1978)). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 33-69.

Abstract: In 1937, Franco abolished the Economic Agreement with Biscay and Gipuzkoa but supported it in Alava and Navarre. This fact allowed its reimplantation four decades later under the protection of the Constitution of 1978. During this time there were changes in both agreements, namely: 1941, 1942, 1952, 1969 and 1976. In this work I study these changes and show the development and evolution of the Economic Agreement until 1978.

Key words: Economic agreements. Economic treaties. Basque taxation. Franco's regime. Navarre. Basque provinces.

Castells Arteche, José Manuel (Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea): **Regímenes preautonómicos alavés, gipuzkoano y bizkaíno** (The pre-autonomous system in Álava, Gipuzkoa and Bizkaia). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 119-130.

Abstract: A consensual autonomous system was implemented with the launch of a process towards Basque autonomy for the alleged purpose of better addressing this process with a system that should also accommodate Basque emergencies. Good intentions failed to turn it into a reality, and the centralist influence was obvious. The arduous pre-autonomy transformation was a constant throughout this period, which at least marked an historical milestone.

Key words: Autonomy. Pre-autonomous process. Statute of Autonomy of the Basque Country. Centralism.

Herrero de Miñón, Miguel (Consejo de Estado): **El paso de la Disposición Adicional Primera en el Congreso**. (The passage of the First Additional Provision in Congress). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 223-238.

Abstract: The drafting of the First Additional Provision of the Constitution spanned three different phases: development within Basque nationalism, namely the PNV (Basque Nationalist Party), of the idea of a form of reintegration for the Regional Government as a means to express the national vindication of the Basque people; its proposal and passage through the Congress of Deputies; and further discussion and approval in the Senate.

Key words: Spanish transition. Constitution of 1978. First Additional Provision. Historical rights. Congress of Deputies. Basque Nationalist Party.

Irujo Ametzaga, Xabier (Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea): **El Gobierno de José Antonio Agirre en el exilio (1936-1960)**. (The Government of President Jose Antonio Agirre in Exile (1936-1960)). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 9-32.

Abstract: This article discusses the political trajectory and administration of the first Basque Government in exile from 1936, when the first exiles had to leave their homes after the military uprising, until the death of President Jose Antonio Agirre in 1960.

Key words: Basques in America. Exile. Children's exile. Refugees. Jose Antonio Agirre. Basque culture in exile. Basque delegations in America.

Jáuregui Bereciartu, Gurutz (Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea): **Los conceptos de nacionalidad y región en la Constitución de 1978**. (The concepts of nationality and region in the Constitution of 1978). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 387-407.

Abstract: The distinction between nationalities and regions in the Constitution intended, beyond political decentralization itself, to configure Spain as a plurinatural state that integrates different communities with their own languages, cultures and institutions. This distinction has had no practical effects over the years. This has led to a conflict between the state and certain autonomous communities such as Catalonia and the Basque Country. Therefore, the need to recover and grant practical effect to the distinction between the two realities is proposed.

Key words: Nationality. Region. Autonomous Community. Differential fact. European Union. Federalism.

Mikelarena Peña, Fernando (Universidad de Zaragoza): **Los posicionamientos de la Diputación Foral de Navarra y de la derecha navarrista entre 1976 y 1978 en relación al debate preautonómico**. (The positions taken by the Regional Government of Navarre and the Navarre right between 1976 and 1978 on the issue of autonomy). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 171-221.

Abstract: In this article the positions taken by the Regional Government of Navarre and by the earlier Navarre right between 1976 and 1978 on the is-

sue of autonomy will be examined. Both the agreements made by the Regional Government and the reports and opinions of Regional Government consultants and experts will be analysed. The position taken by Jaime Ignacio del Burgo, the architect of the process which a few years later would lead to the Betterment of the Fuero (*Amejoramiento del Fuero*), or historical rights to self-government, will also be discussed. However, the article will first examine the conclusions reached by Navarre's conservative and traditionalist political spectrum during the Second Republic in relation to the question of the Statute as well as the growth of *cuarentayunismo* during the Franco regime.

Key words: Pre-Autonomy Debate. Transition. Navarre Right. Navarism. Constitution of 1978. Betterment of the Fuero.

Monreal Zia, Gregorio (Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa): **La Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978 en las Cortes.** (The First Additional Provision of 1978's Constitution in the Spanish Parliament). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 239-386.

Abstract: After examining the claim of the Basque historical rights during the Restoration and the Second Republic, the work focuses on its treatment in the 1978 Constitution. PNV's initial proposal of a pact with the Crown was converted by consensus parties (UCD, PSOE, Alianza Popular, PC and CIU) in a more limited range provision. The update of these rights would be verified by the Statute of Autonomy by accepting the constitutional framework. The paper describes the hazardous negotiating process between PNV and UCD in the Commission and in Congress' and the Senate's Plenaries. In this last chamber Basque Group Senators incorporated, with Socialist support, a separate amendment on constitutional opinion on this matter, but the UCD confirmed in the Senate the validity of the agreement proposal, which is currently known as first Additional Provision of the Constitution.

Key words: Basque historical rights. First Additional Provision of Constitution. Fourth Transitional Provision of the Constitution. Provision for the abolition of Laws of 1839 and 1876. *Basque Nationalist Party*.

Rico Arrastia, María Iranzu (Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea): **Las visitas *ad limina* en la diócesis de Pamplona (1585-1725).** (The visits *ad limina* in the Diocese of Pamplona (1585-1725)). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 411-531.

Abstract: Since Sixtus V institutionalized *ad limina* in 1585, the bishops of the Diocese of Pamplona had to comply with a series of visits every four years, including the preparation of a report (*relatio*) to inform the Holy See of the physical and spiritual state of their diocese. In 1725, the Roman Curia introduced the first significant change in the institution, including the concepts that the bishops should include in their reports in an outline. Given this significant change, we present this study on the visits made in the Diocese of Pamplona from 1585 to 1725. Under the governing framework of each bishop, the study analyses the procedural *iter* of each visit in detail as well as those that were not made for various reasons and circumstances.

Key words: Diocese of Pamplona. Visit *ad limina*. Canonical visitation. Sacred Congregation of the Council. Compliance with the visit. Procedural *iter*.

Uriarte Santamarina, Pedro Luis (Ex consejero de Hacienda del Gobierno Vasco): **El Concierto Económico: concepción, negociación y críticas.** (The Economic Agreement: Conception, Negotiation and Criticism). (Orig. es).

In *Iura Vasconiae*, 11, 71-118.

Abstract: After the hazardous life of the Economic Agreement, since its birth in 1878, in 1980 the author of this article (who was at that time the Minister for Economy and Finance of the Government of the Basque Country) had the honor to serve as President of the Basque negotiating Commission that was able to reach a new Agreement with the Spanish negotiating Commission, with a new methodology, based on the definition included in the Statute of Autonomy of the Basque Country. It was a long, hard and complex negotiation in which twenty difficult obstacles had to be overcome. Upon its completion, a decisive pact between the Basque Country and Spain was enacted: the Economic Agreement of 1981. Now, unfortunately, this positive and relevant pact is under attack and criticism as a consequence of lack of knowledge and stereotypes, if not slanders. It is necessary to face all of them, in order to safeguard the Economic Agreement, because it is crucial for the present and the future of the Basque Country.

Key words: Economic agreements. Euskadi. Government of the Basque Country. Spanish State. Statute of Gernika.

VII. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES

NORMAS DE UNIFORMIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE TEXTOS ORIGINALES EN *IURA VASCONIAE*

1. Los trabajos serán inéditos, por lo que no habrán sido publicados total ni parcialmente.
2. Los textos deberán estar redactados en castellano, francés, euskera, o en cualquiera de las lenguas de la comunidad científica internacional.
3. Todos los trabajos serán sometidos a la consideración del Consejo de Redacción de la revista y revisados por la Comisión de Evaluación.
4. Los originales deberán presentarse en disquete informático indicando en la cubierta el programa utilizado (que podrá ser cualquiera de los usuales en PC o Macintosh), así como el nombre del autor y el título del artículo. También pueden remitirse a través de correo electrónico a la dirección del secretario técnico de la revista: roldan.jimeno@unavarra.es.
5. Se recomienda una extensión de los trabajos en torno a las 20-30 páginas a espacio y medio. Todas las páginas estarán numeradas, incluyendo las de notas y gráficos.
6. En la hoja de portada se hará constar: título, nombre del autor o autores con dos apellidos y fecha de conclusión del trabajo.
7. Los trabajos se acompañarán de un resumen indicativo que no excederá de 80 palabras. Se incluirá asimismo la mención de las palabras-clave (no más de ocho).
8. Para la correcta disposición del texto, se aconseja su división en partes perfectamente diferenciadas, empleando números romanos en los epígrafes principales y cifras arábigas en las demás (por ejemplo: I./1/1.1./2./2.2./2.2.1./3./ II./1...).
9. Las ilustraciones, gráficos, tablas, etc., se presentarán en soporte informático.
10. Las citas irán en cursiva e integradas en el texto cuando no pasen de dos líneas. Para citas más extensas se aconseja emplear un cuerpo menor, separándolas del párrafo y en líneas sangradas.
11. Las notas se numerarán de forma correlativa y se ubicarán a pie de página.
12. El artículo se acompañará de un apartado final que recopile la bibliografía citada.
13. Se seguirán las siguientes normas de referencias bibliográficas (ISO 690, ISO 215):

13.1. Libros

APELLIDOS, Nombre del autor, *Título: subtítulo*. Traducido por Nombre Apellidos; revisado por Nombre y Apellidos [otros responsables secundarios], N° edic., Ciudad: Editorial, año. Número de páginas o número de vol. si se trata de varios volúmenes. Colección.

Ejemplo: GILISSEN, John, *Introduction historique au Droit : Esquisse d'une Histoire Universelle du Droit. Les sources du Droit. Depuis le XIIIe siècle. Éléments d'Histoire du Droit Privé*, Bruxelles: Bruylant, 1979.

13.2. Artículos y números monográficos en publicaciones periódicas

APELLIDOS, Nombre del autor, Título del artículo. Nombre y Apellidos de responsables secundarios, *Título de la publicación*, Localización del artículo [número, año, páginas].

Ejemplo: GARCÍA GALLO, Alfonso, La territorialidad de la Legislación visigoda, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 14 (1942-1943), pp. 593-609.

13.3. Contribuciones a libros

APELLIDOS, Nombre, Título del artículo. En Apellidos, Nombre (ed.) [si es el caso, dir., coord, etc.], *Título del libro*, Ciudad: Editorial, año, páginas.

Ejemplo: LACARRA Y DE MIGUEL, José María, Navarra entre la Vasconia pirenaica y el Ebro en los siglos VIII y IX. En *El hábitat en la historia de Euskadi*, Bilbao: Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación de Vizcaya, 1981, pp. 159-166.

13.4. Actas de congresos y reuniones

APELLIDOS, Nombre, Título de la contribución individual. En Apellidos, Nombre (ed.) [si es el caso, dir., coord, etc.], *Título de las actas* [incluyendo lugar y año], Ciudad: Editorial, año, páginas.

Ejemplo: CELAYA IBARRA, Adrián, Bibliografía sobre Derecho Civil vizcaíno. En Tamayo Salaberria, Virginia (edit.), *Jornadas sobre el estado de la cuestión del Derecho Histórico de Euskal Herria (San Sebastián, 20-21 diciembre 1993) / Euskal Herriko Zuzenbide Historikoaren Kues-*

tioaren egoerari buruzko ihardunaldiak (Donostian, 1993ko abenduaren 20-21ean), Donostia/San Sebastián: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Instituto de Derecho Histórico de Vasconia/Euskal Herriko zuzenbide historikorako Institutua, 1996, pp. 123-134.

13.5. Citas bibliográficas en notas

La nota debe contener la referencia completa, seguida de la página (p.) o páginas (pp.) de la cita.

El nombre del autor debe ir abreviado (Ejemplo: GILISSEN, J.).

Las sucesivas citas del mismo libro o artículo se harán de modo abreviado (sólo un apellido en mayúsculas y algún elemento del título que permita reconocerlo) y con los elementos separados por comas (Ejemplo: GILISSEN, J., *Introduction historique*, p. 329).

Las sucesivas citas pueden relacionarse con la primera cita de la misma obra (Ejemplos: GILISSEN, J., *op. cit.*, p. 329; *Ibid.*, p. 329).

13. Las primeras pruebas de imprenta se remitirán a los autores. Dispondrán estos de un plazo de 10 días para devolverlas con las erratas corregidas, sin añadir modificaciones.
14. Cada autor hará mención a la Universidad o entidad de investigación a la que está adscrito, único dato personal que aparecerá publicado en el artículo.
15. Para la sección *Curricula*, deberá remitirse un breve *curriculum vitae*, que no sobrepase de 10 líneas.

El número 11 de *Iura Vasconiae* se acabó de imprimir el día 26 de noviembre de 2015.

