

# **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*<sup>1</sup>, 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*<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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*<sup>3</sup>, 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 después<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones*, Zarauz, 1978.

<sup>4</sup> 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 Concierdos 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 citado<sup>5</sup>, 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 abolicionista 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.

---

<sup>5</sup> 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 fórmula 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 más 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»<sup>6</sup>. 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

---

<sup>6</sup> 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»<sup>7</sup>.

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-

---

<sup>7</sup> *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 estreman 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»<sup>8</sup>, 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»<sup>9</sup>.

«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»<sup>10</sup>.

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

<sup>8</sup> *Diario de Sesiones*, 20 de mayo, p. 3494.

<sup>9</sup> *Diario de Sesiones*, 20 de junio, p. 3492.

<sup>10</sup> *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»<sup>11</sup>.

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 engarzaba 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-

---

<sup>11</sup> *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, preestatutarias 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.