

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 UCDe 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 UCDe 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 abolitoria 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 abolitoria 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, abolitoria 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 Concierdos 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 Ollo 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». GALLEGO-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 GALLEGU-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, Concierptos 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 Conciertos 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. Advértase 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 QUADRÀ, 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 atener 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, Cela, 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 GALLEGU-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 existidos 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 transitado. 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.