



IÑAKI LASAGABASTER

**Una introducción histórica
a las instituciones políticas vascas**

Biblioteca Básica de Formación

**Una introducción histórica
a las instituciones políticas vascas**

IÑAKI LASAGABASTER

Biblioteca Básica de Formación

1

Una primera versión de este texto formó parte
de un trabajo interdisciplinar más amplio
encargado por la fundación Manu Robles-Arangiz Institutua
en 1998 titulado «*Propuestas para un nuevo escenario*».

El autor ha revisado y ampliado aquel texto
que ahora recuperamos como una introducción valiosa
a la cuestión histórica y jurídica del autogobierno vasco

2006 - MANU ROBLES-ARANGIZ INSTITUTUA

Autor

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Traducciones

Gabriel Zeberio

Maquetación

Xabier Anza

Fotocomposición

Horrika

ISBN

84-932652-5-X

Depósito legal



Indice

1. Euskal Herria en la historia	7
2. Euskal Herria y los inicios del constitucionalismo español y francés	10
3. Euskal Herria y la abolición foral	14
4. Otros planteamientos políticos en torno al País Vasco	21
5. Euskal Herria y la segunda república	28
6. El movimiento estatutario	30
7. Euskal Herria durante el franquismo	37
8. Euskal Herria en la primera transición	45
9. La constitución de 1978 y sus características fundamentales desde una perspectiva autonómica	52
10. La experiencia estatutaria en la CAPV	56
11. El proceso estatutario en Nafarroa	63
12. Sobre la naturaleza jurídica de los estatutos	66

1. Euskal Herria en la historia

La presencia de los vascos en lo que hoy se conoce como Euskal Herria es un hecho estudiado desde la historia y la antropología, encontrando inscripciones romanas que ya hacen referencia al término vascos y al de Navarra. El ámbito territorial por el que se extendía Euskal Herria era mayor que el que conocemos en la actualidad. No se piense sin embargo que Euskal Herria tenía una estructura política similar a la actual o que existía una idea de lo vasco, desde una perspectiva política, similar a la de hoy. Los territorios vascos tenían unas instituciones propias que no pueden asemejarse a las actuales. Se ha llegado a decir, por ejemplo, que Araba y Gipuzkoa fueron independientes antes de 1200, habiendo perdido su independencia como consecuencia de la intervención castellana, en los que se ha dado eufemísticamente en llamar la voluntaria entrega. Esto no es correcto de la forma en la que se entienden estos términos hoy en día. En realidad Araba, Gipuzkoa y Bizkaia, que entran con ese nombre en la Historia a partir del siglo VIII, solamente estuvieron unidas y fueron independientes cuando fueron Reino de Navarra, lo que aconteció en parte de los siglos X, XI y XII, discutiéndose la amplitud temporal de estas épocas. Al decir de algunos autores, los vascos que estaban en ese Reino eran denominados

navarros. Es decir que la expresión política genuina de los vascos en esta época es Navarra. Lo navarro es por tanto el origen del poder político vasco, razón por la cual se ha reivindicado para Iruña el carácter de capital de Euskal Herria. Esta identidad política se manifiesta así en la existencia del Reino de Navarra y en otros datos e instituciones que ponen de manifiesto una similitud de costumbres e instituciones jurídicas. El Fuero de San Sebastián llama a los naturales del lugar navarros. El Derecho Civil es un Derecho común, con instituciones similares en los diferentes territorios vascos.

Los inicios del siglo XIII, el año 1200, son los de los problemas de relación entre Navarra y Castilla, que encuentran su punto álgido en el reinado de Fernando el Católico, que somete el año 1512 al Reino de Navarra, aunque éste siga disfrutando de este título. Téngase en cuenta que la configuración del poder político no era en esa época igual que en la actualidad. Que los reyes, como es el caso de los castellanos, no tenían un poder inminente, directo, sobre todos los súbditos, sino que ese poder se ejercía, en lo que alcanzaba, por intermediación de las instituciones propias de los reinos o entidades que lo componían. La independencia navarra va a ser defendida por sus reyes, produciéndose situaciones de complejo y difícil análisis en la

actualidad, aunque se evidencia un intento de convertir el Reino de Navarra en un satélite de las Coronas española y francesa. Su independencia se ve limitada por la intervención francesa en 1620, que provoca la conquista de la sexta merindad, que conocemos hoy por Baja Navarra, con capital en Donibane Garazi. La historia pone así de manifiesto que el término Navarra se ha reservado para la idea de nación política y que con Euskal Herria se ha atendido a la idea de nación cultural. Las naciones no son totalmente una creación o invención de la imaginación, sino el precipitado de un largo período histórico que se inicia en la Edad Media, época en la cual ya existía un concepto primitivo y restringido de identidad nacional.

El poder político hasta el siglo XIX es un poder político diluido, que permite un margen de intervención muy amplio a Euskal Herria, a cada uno de sus Territorios Históricos, pero que está constantemente en el punto de mira de los Reyes castellanos. El absolutismo, con la consiguiente centralización de poder político en manos del monarca, significa el inicio en el Estado español de un proceso de centralización, que comienza con los Decretos de Nueva Planta, que eliminan las instituciones privativas de Aragón, Cataluña y Valencia, quedando como única reserva de poder no eliminada los Fueros vascos. Esta salvedad de los

Fueros vascos, respetada por el absolutismo, pero que tiene cada vez más enemigos, se va a ver sometida a profundos ataques a finales del siglo XVIII y principios del XIX. Ahora los ataques no van a tener su origen en el absolutismo, sino también en el liberalismo. Las Constituciones liberales van a intentar eliminar todas las particularidades territoriales que puedan existir.



Araba, Gipuzkoa eta Bizkaia historian izen horiekin VIII. mendetik aurrera sartu ziren, eta soilik Nafarroako Erresumaren baitan, hots, X., XI. eta XII. mendeetan, egon ziren batuta eta izan ziren independente. XIII. mendearekin batera hasi ziren Nafarroaren eta Gaztelaren arteko tirabirak; unerik gogorrena Fernando Katolikoaren agintaldian iritsi zen; errege honek Nafarroa 1512an menderatu zuen.

Agintea garai hartan erresuma desberdinetako erakundeek zuten. Beraz, boterearen mugak ez ziren hain zehatzak eta lurralde historiko bakoitzak esku hartzeko aukera zabala zuen, XIX. menderarte bederen; halere, beti errege-erregina gaztelarren jomugan izan zen. Absolutismoak botere politikoa monarkarengan biltzea ekarri zuen, eta Espainiako estatuan zentralizazio prozesu baten hasiera izan zen; foruak ziren deuseztatu gabeko botere- adierazpen bakarra. Berezitasun hau hasieran absolutismoak errespetatu arren, XVIII. mende amaieran eta XIX. hasieran eraso gogorrak jo zituen; honetan liberalek ere parte hartu zuten.

2. Euskal Herria y los inicios del constitucionalismo español y francés

La idea liberal hace tabla rasa de las diferencias entre entidades políticas, partiendo de la idea de la existen-

cia de una única Entidad política que tiene todos los poderes, sin intermediación alguna, previendo la existencia solamente de provincias como espacios de prestación de las actividades propias del Estado, es decir como una exigencia técnica de la Administración. La Constitución de Cádiz inicia este camino siguiendo el marcado por la Revolución francesa, que eliminó las particularidades vascas.

La departamentalización francesa quiere poner fin a los «privilegios» territoriales. La utilización del término «privilegios» es muy ilustrativa. En realidad se trata de eliminar las diferentes formas de organización territorial existentes hasta ese momento. La Asamblea de los Estados Generales decide la división de Francia en un número de Departamentos, entre 75 y 85, de extensión territorial similar. La división departamental serviría a dos finalidades fundamentales, a saber: 1) definir una circunscripción electoral en la que se elegirían los representantes de la «soberanía nacional» y 2) constituir el ámbito territorial que servirá para la organización de la Administración estatal. La división de Departamentos no significa la creación de nuevos entes administrativos dotados de personalidad jurídica. Los Departamentos son meras divisiones administrativas, sin personalidad jurídica, donde el poder central nombrará un Prefecto, que será representante de

ese poder central y el órgano competente para ejecutar las competencias que por determinación de la ley o por delegación pueda ejercer.

Los representantes de Iparralde intentan que Lapurdi, Nafarroa Behera y Zuberoa conformen un Departamento y así lo manifiestan mediante el Cuaderno de Quejas presentado ante el Rey. También manifiestan que el Rey de Francia es Rey de Francia y de Nafarroa, y que debe seguir en esa condición. Esto significaría que Nafarroa tendría un estatus propio, diferente, como consecuencia de es reconocimiento. Tanto el Rey como los Estados Generales hacen caso omiso de estas pretensiones, aprobándose la constitución del Departamento de los Pirineos Atlánticos, que incluirá junto a los territorios vascos el Bearn. La capital del Departamento se situará en Pau, a pesar de las peticiones realizadas para que fuese Baiona.

El escalón administrativo posterior va a estar constituido por los municipios. Desaparecen de esta manera las organizaciones propias de los territorios vascos, así el Biltzar de Lapurdi, los Estados Generales de Zuberoa y los Estados Generales de la Baja Nafarroa. De esta manera se eliminó toda posibilidad de disponer de una estructura administrativa ya no sólo común a los tres territorios vascos, sino también las estructuras administrativas previamente existentes. De esta mane-

ra no sólo se rechazó la petición de los Estados Generales de Nafarroa de derogar el Edicto de Unión a Francia de 1620, sino que se eliminaba todo elemento administrativo que ejemplificara la existencia de unos territorios con unas particularidades históricas y culturales. El Rey de Francia y Nafarroa pasó a ser el Rey de los franceses. En todo este proceso es interesante atender al componente religioso, ya que en Nafarroa se había desarrollado con fuerza el protestantismo, jugando la Iglesia católica un papel importante en este proceso de pérdida de la independencia de la Baja Navarra.

El siglo XIX fue un siglo muy convulso y los intentos de centralización borbónica no se impusieron sin más. La política de creación de ese nuevo Estado va a encontrar la resistencia de los territorios que todavía disfrutaban de autonomía. Los problemas políticos no van a ser solamente estos. El liberalismo choca con el conservadurismo y los problemas políticos y sociales son múltiples. El Estado es muy débil y necesita dinero. Se produce la desamortización, que tiene un resultado contrario al perseguido. Con ella no se logra quitar terrenos baldíos a la Iglesia, lo que permitiría un aumento de la producción agrícola y una distribución mejor de la tierra. En definitiva, se está ante un período histórico muy convulso, que tiene como conse-

cuencia la solución de los problemas políticos mediante la guerra. Se producen así las dos guerras carlistas.

Cadizeko 1812ko konstituzio liberala Frantziako Iraultzak 1789an hasitako ildo bateratzaile beraren jarraipena dugu. Baina borbondarren zentralizatzeko ahaleginek oraindik autonomia zuten lurraldeetan aurkako jarrera topatu zuten. Joera liberalak kontserbadorearekin talka egin zuen, eta arazo politiko zein sozial ugari zegoen. Garai nahasia da, eta auzi politikoak gerra bidez konpontzen dira. Horrela piztu ziren bi gerra karlistak.

Frantzian Estatu Orokorren asanbleak departamenduen sorrera bultzatu zuen, xede batekin: eskualdeen ustezko 'pribilegio'ak amaitzea; hartara, indarrean ziren lurralde-antolamenduak deuseztatu beharra zegoen. Departamenduek ez dute nortasun juridikorik eta beren egiteko bakarrik estatuak legearen arabera edo delegatzea erabakitzen dituen eskumenak gauzatzea da. Iparraldeko ordezkariak saiatu ziren Lapurdi, Nafarroa Beherea eta Zuberoak departamendu bat osa zezaten, baina bai Erregeak, bai Estatu Orokorrek uko egin zioten eskari honi; Pirinio Atlantikoetako departamendua sortu zen, euskal lurraldeekin batera Bearne biltzen zuena. Hiriburua Pauen ezarri zuten, Baionan kokatzeko eskariak ozenak izan ziren arren.

3. Euskal Herria y la abolición foral

Las guerras carlistas han recibido una gran atención por parte de los estudiosos, simplificándose con frecuencia su significado e intentando reducirlo a una confrontación entre progresismo y conservadurismo. Estos planteamientos, que dan una explicación única a esta época política, hay que contestarlos afirmando la heterogeneidad de las causas de las guerras carlistas,

sin que aquí sea posible resolver este tema. Las interpretaciones realizadas han sido con frecuencia excesivamente planas. Al sintetizar las causas de las guerras carlistas se ha señalado como para unos tuvieron un contenido fundamentalmente religioso (a pesar de que el Vaticano estaba a favor de la Regente y no del pretendiente carlista en la mayor parte de la Península). Otros constatan el hecho de que el carlismo tuvo su enganche fundamental en las zonas forales, que defendían sus particularidades, aunque también hay que decir que existieron liberales fueristas. La lucha del carlismo tuvo también el componente de la lucha del campo contra la ciudad. Cabrían otras muchas interpretaciones, siendo la literatura en esta materia numerosísima. Es importante también no olvidar la existencia de liberales fueristas, en un número no desdeñable, siendo uno de sus representantes más destacados Muñagorri. También habría que citar el documento titulado «Bases bajo las cuales Navarra y las provincias Vascongadas seguirán adheridas a la monarquía de Carlos V». De su lectura se derivan dos cuestiones fundamentales. La primera es la propuesta de vinculación con el Estado español como ente político confederado y la modificación de la representación en las Cortes que abandona los criterios de funcionamiento de las Cortes estamentales.

Conviene en todo caso tener en cuenta la importancia de no acudir a interpretaciones simplistas y no olvidar que las guerras carlistas, más allá de las teorías que las expliquen, se mantendrán en la memoria de la población como un momento de pérdida de libertades, de pérdida de poder de las instituciones vascas.

Todos los componentes incidieron y la consecuencia del final de la guerra, véase la Ley abolitoria de los Fueros de 25 de octubre de 1839, fue la pérdida de algunas de las características de la foralidad hasta ese momento como fueron el traslado de las aduanas del Ebro y la eliminación de los sistemas de defensa del ordenamiento foral, como eran los sistemas del pase foral, derecho de sobrecarta y los reparos de agravios y el sistema judicial privativo. La pérdida no fue total ya que se debió a una solución de compromiso, pues la guerra no había finalizado con una clara victoria de Espartero.

A pesar de que el régimen foral cambiaba sustancialmente de naturaleza, se mantuvieron todavía algunos de los aspectos de los Fueros, que se desmantelaron definitivamente en la segunda guerra carlista. La Ley abolitoria de los Fueros de 21 de julio de 1876 impuso la obligación de realizar el servicio militar, así como de satisfacer las obligaciones tributarias.

En Navarra tiene lugar un proceso político diferente. En este caso los representantes de la Diputación pactan con el Gobierno español la conocida como Ley Paccionada, y que es la Ley de 16 de agosto de 1841, que significa la desaparición de las Cortes en cuanto representación propia y en su carácter de órgano legislativo. Nafarroa se integra en el sistema constitucional español y lo hace a través de un procedimiento particular, diferenciándose en este sentido de los planteamientos realizados hasta ese momento por los otros tres territorios vascos. Esta Ley significa la asimilación del Viejo Reino por España.

La desaparición del régimen foral no fue total. En 1878 se aprobó el primer Concierto Económico, que se mantendrá hasta la actualidad. El régimen de Concierto significa que las Administraciones forales recaudan y regulan los impuestos, aunque esto último limitadamente, y pagan una cantidad al Estado en concepto de Cupo. Junto al sistema financiero el régimen de Concierto significa la asunción de importantes competencias de carácter administrativo.

El Concierto Económico es el último resto del sistema foral. Su objeto es la regulación del sistema financiero, estableciendo aquellas cantidades que los Territorios Históricos debían satisfacer a la Hacienda central. El sistema del Concierto consiste por tanto en un

sistema de financiación donde existe autonomía de ingresos y gastos. Es decir, las Haciendas forales cobran los impuestos directamente, alimentándose sus presupuestos de estos impuestos, tienen así autonomía de ingresos. Esta autonomía de ingresos permite en algunos casos la regulación diferenciada de los impuestos, lo que sucede más con los impuestos directos que con los indirectos. El dinero ingresado en las arcas forales se dedicará una parte a financiar los gastos realizados por las propias instituciones forales y otra a satisfacer a la Hacienda central las cantidades necesarias para financiar aquellas competencias estatales, no asumidas en el ámbito foral, y a cuya financiación deben colaborar las instituciones forales. Esta cantidad a satisfacer a la Hacienda central se denomina Cupo.

A pesar de que el sistema sigue centralizado, el hecho de disponer de medios económicos va a permitir a las instituciones forales intervenir en ámbitos no establecidos clara e indubitadamente como de competencia foral, reconociendo expresamente competencias forales en cuestiones como las carreteras y los montes.

Antes de la época franquista van a aprobarse cuatro renovaciones del Concierto Económico. El primer Concierto duró ocho años (1878-1887). El segundo Concierto duró seis años (1888-1894), el tercero once

años (1894-1906) y el cuarto veinte años (1906-1925). Finalmente el quinto Concierto, o cuarta renovación, duró nueve años (1925-1937). Durante el franquismo el Concierto rigió únicamente para Alava, siendo renovado en 1952 por una duración de 25 años. Los Concursos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia fueron eliminados por el Decreto Ley de 23 de junio de 1937.

La desaparición de los Fueros, a causa de estas disposiciones abolicionistas, va a ser sentido como una pérdida de la soberanía originaria de Euskal Herria. Cuando en determinadas épocas históricas se hace referencia a la Reintegración foral se está hablando de recuperar los poderes originarios, de la misma forma que en el Reino Unido se habla de la devolución de poderes a Escocia y Gales. Esa Reintegración foral, interpretada como recuperación de la libertad originaria, va a ser también así interpretada no sólo por los nacionalistas, sino también por los socialistas. Nada mejor en este sentido que repetir unas palabras de Toribio Echeverría, escritas en 1918, donde el destacado dirigente socialista manifiesta que: «La reintegración foral no puede significar necesariamente la vigencia de la antigua legislación, sino el restablecimiento o restitución a favor de este País de aquellas facultades legislativas, ejecutiva, judicial y administrativa que gozó hasta la abolición de los fueros. Lo que significa

su plena soberanía política.» Ciertamente este párrafo pone de manifiesto muchas cosas. En primer lugar uno de los escasos intentos de teorizar desde el socialismo sobre el tema nacional y, en segundo lugar, que con independencia de su correspondencia con la realidad, la abolición foral se siente por Euskal Herria como la privación de sus derechos políticos originarios, de su derecho a decidir su futuro, en otros términos de su derecho de autodeterminación. Esta y no otra es la reivindicación que en el centenario de la abolición foral, en 1976, se realiza, reclamando el reconocimiento de un estatus político no vinculado ni condicionado a lo que pudiera decir la legalidad constitucional española.

Karlistaden zergatiak askotarikoak izan ziren: erlijioa, lurraren auzia, lurraldeen berezitasun foralaren defentsa... Halere, ez da ahaztu behar karlistadek euskal herritarren gogoan zer oroitzapen utzi duten: askatasunak eta subirania galdu izanarena, euskal instituzioen boterea galdu zeneko garaia.

Lehen gerra karlistaren ostean (ikus 1839ko urriaren 25eko Foruak indargabetzeko Legea) foruen ondoriozko ezaugarri batzuk galdu ziren: Ebroko aduanak lekuz aldatu zituzten eta hainbat defentsa bide bertan behera geratu zen (pase forala, forubaimen eskubidea, laidoak ordaintzeko sistema edota sistema judicial pribatiboa). Galera ez zen erabatekoa izan, baina foru-erregimenaren izaera guztiz aldatu zen. Zenbait osagai bigarren karlistadaren ondoren kendu ziren. 1876ko uztailaren 21eko abolizio-legeak soldadutza egin beharra eta zergekiko betebeharrak ezarri zituen.

Nafarroan prozesua ez zen berdina izan. Diputazioko ordezkariak Espainiako Gobernuarekin 1841ko abuztuaren 16ko Lege

Paktatua hitzartu zuten; Gorteak, organo legegile ziren aldetik, bertan behera geratu ziren. Nafarroa Espainiako sistema konstituzionalean prozedura berezi baten bidez sartu zen.

Foru-erregimena ez zen erabat desagertu. 1878an lehen Kontzertu Ekonomikoa onartu zen, gaurko egunerarte indarrean izan dena. Kontzertua medio foru-administrazioek zergak bildu eta, hein batean bada ere, arautzen dituzte, eta Estatuari Kupoa, zenbateko jakin bat, ordaintzen diote.

Garai historiko batzutan foruak berriz ezartzeaz hitz egiten denean jatorrizko botereen berreskurapena da helburua. Horrela ulertzen zuten abertzale nahiz sozialistek. Toribio Etxebarria buruzagi sozialistak hitz esanguratsuak idatzi zituen 1918an: «Foruen berrezarpena ez da nahitaez antzinako legeria indarrean dela aldarrikatzea, baizik foruak deuseztatu ziren arte herri honek zituen ahalmen legegile, exekutibo, judicial eta administratiboak berreskuratzea edo itzultzea. Hots, bere burujabetza politiko betea ».

4. Otros planteamientos políticos en torno al País Vasco

Interesa relatar en este apartado otros planteamientos políticos que se producen en relación con el País Vasco. En un destacado trabajo sobre la frontera hispano-francesa se relatan lo que se denominan cuatro modelos sobre el País Vasco, elaborado por vascos y que realiza un planteamiento político también planteado desde Euskal Herria. El primer autor a considerar es Manuel de Larramendi quien en un momento de ataque contra los Fueros, amenazados por los planteamientos centralistas de los Borbones, plantea un proyecto mediante el cual se integran políticamente los distintos territorios históricos vascos, que pasarán a

constituir un Estado vasco independiente denominado «Provincias Unidas del Pirineo». El texto se inserta dentro de unas conferencias que realiza el autor que podría situarse en una categoría de discurso político utópico clásico. La creación de ese Estado se hace como una contribución a la paz entre los vecinos Estados español y francés, siendo su propia creación un instrumento importante para este logro. La importancia de este texto de Larramendi no reside tanto en su propio contenido como en su propia existencia, que manifiesta una visión del espacio político vasco insertado en el espacio político característico de ese momento histórico. La creación de ese espacio unificado y la dedicación a la navegación serían las dos decisiones principales a adoptar para evitar la decadencia de los vascos. El segundo autor al que atender es Joseph Garat (1749-1833), elegido diputado en los Estados generales en representación de Lapurdi en 1789, que propone también la unificación del pueblo vasco en un espacio político propio. El proyecto se apoya en el mito del origen fenicio de los cántabros (en este caso de los vascos) recibiendo ese nuevo Estado vasco el nombre de «Nueva Fenicia», que a su vez estaría dividido en dos departamentos que se denominarían «Nueva Tiro» y «Nueva Sión». El proyecto está dirigido al emperador Napoleón I y su finalidad

es claramente antibritánica. Para Garat la creación de un Estado vasco unificado se fundamentaría en la existencia de una lengua común, el euskara, unas instituciones y unas leyes análogas, una cultura y un comportamiento político peculiar, la hidalguía colectiva y el gobierno representativo, cuestiones que los distinguen claramente de sus vecinos. La creación de un Ente político propio, además de la importancia que daba a la actividad comercial y marítima son dos cuestiones que también resalta este autor.

Con Sabino de Arana Goiri (1865-1903) nace el nacionalismo vasco, surgiendo el lema de «Euzkadi es la patria de los vascos» y fundándose el Partido Nacionalista Vasco cuya actividad se va a equiparar a la que en el ámbito europeo se produce en otras nacionalidades. La interpretación del nacionalismo de Arana Goiri ha dado lugar a planteamientos muy diferentes, desde la afirmación de su independentismo hasta un planteamiento meramente autonomista. Por otra parte el nacionalismo de Arana se realiza desde una perspectiva global del País Vasco, que incluye a los territorios de Iparralde, con la creación del término Euzkadi, que se extenderá rápidamente y que se considerará expresión del carácter nacional vasco. La base del nacionalismo aranista será confederal, partiendo del reconocimiento de una identidad política a los

Territorios Históricos, que deberán aceptar la creación de un Ente que los acoja a todos, siendo ese nuevo Ente expresión de la nación vasca. Este planteamiento de Arana parte de una concepción histórica errónea según algunos autores, ya que olvida la expresión de la unidad vasca que significó el Reino de Navarra, tal como anteriormente se ha relatado sucintamente.

Finalmente estarían las ideas del Lehendakari Aguirre en esta cuestión. Para conocerlas nada mejor que acudir a su obra «La coordinación de las nacionalidades europeas (1943)», donde sitúa sus ideas en esta cuestión. No hay espacio para contextualizar debidamente esta obra. No se olvide sin embargo que está escrita justo antes de la segunda guerra mundial. Para el Lehendakari Aguirre es necesario superar el concepto de la vieja soberanía estatal, así como un concepto cerrado de Estado, que condiciona de tal manera el desarrollo de las naciones cautivas en sus fronteras. La superación de esa concepción del Estado, lo es también de las relaciones internacionales en esa época, reivindicando un protagonismo internacional directo de los pueblos, tengan o no un Estado propio. Para su logro propone lo que da en llamar un esquema de solución, propugnando un sistema gradual de reconocimiento y de garantía política de las autonomías políticas existentes en los Estados, compartiéndose de

forma progresiva esa soberanía entre Estado y nacionalidades, hasta llegar a la aplicación plena del principio de autodeterminación y el derecho al autogobierno de todos los pueblos. La garantía del proceso estaría en manos de una organización política internacional europea, que establecería la forma en que las nacionalidades podrán ir recuperando sus derechos, hasta llegar a la equiparación de formas jurídicas con los Estados, jugando en todo el proceso una hipotética organización internacional europea como garante del proceso, en especial que el proceso sea pacífico, dando la debida fidelidad por parte de las nacionalidades cuando se sustancia el proceso, evitando toda actuación violenta, y asimismo impidiendo todo intento coactivo por parte del Estado.

Haciendo un salto en la historia, y para no hacer excesivamente larga esta introducción histórica, se ha dejado a un lado la época de la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera. De esta época cabría resaltar, además de la supervivencia del régimen del Concierto, el Mensaje de las Diputaciones de 1917.

Las Diputaciones de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia se dirigen a la Diputación de Navarra con efecto de requerir al poder central la reintegración foral plena. Esta reivindicación se produce en un momento en el cual existen algunos proyectos en otros lugares del

Estado dirigidos al logro de una descentralización administrativa. Al final solamente las Diputaciones de Araba y Bizkaia dirigen el mensaje al Rey, donde, partiendo de la unidad de la «nación española» se establece la aspiración para el logro de las más amplias facultades autonómicas, lo que solamente es posible lograr mediante el restablecimiento de sus instituciones seculares, de sus Fueros. Ese mensaje dirigido al Monarca fue ratificado por los ayuntamientos, produciéndose más tarde también una moción independiente en el ayuntamiento de Pamplona que dirigida al Monarca requiere también la misma abolición de la Ley de 1839. Justo después del paréntesis de la Primera Guerra Mundial, la Diputación de Navarra recoge la iniciativa anterior del ayuntamiento reclamando la derogación de 25 de octubre de 1839, mostrando su adhesión 216 de los 269 ayuntamientos navarros. Estas iniciativas tampoco logran la adopción de ninguna decisión en el ámbito estatal, siendo de resaltar sin embargo el nacimiento de la Sociedad de Estudios Vascos, en la que participan los cuatro Territorios Históricos, y que iniciará una importante labor dirigida al logro de un modelo autonómico que acogiera a los cuatro Territorios de Hegoalde. La dictadura de Primo de Rivera obliga a que todos estos planteamientos se

trasladen a un momento político posterior, que se produce con el advenimiento de la Segunda República.

XVIII. mende amaieratik XX. mende hasieraraino aldarrikapen nazionalaren inguruan jarrera politiko ezberdinak garatuko dira.

Manuel de Larramendik (1690-1766) euskal lurraldeak estatu independente batean biltzeko proiektua plazaratu zuen, Espainia eta Frantziaren arteko bakea sustatzeko modu gisa. Proposamenaren garrantzia edukian baino areago asmoan datza.

Joseph Garat (1749-1833) Lapurdiko diputatua izan zen 1789ko Estatu Orokorretan, eta euskal herritarrak esparru politiko batean biltzeko egitasmoa landu zuen, oinarritzat hizkuntza bera, erakunde eta lege antzekoak, kultura eta jokabide politiko bereziak, kaparetasun kolektiboa eta gobernu errepresentatiboa hartuta.

Sabino Aranarekin (1865-1903) sortu zen euskal abertzaletasuna, lematzat “Euzkotarren aberria Euzkadi da” zuena. Aranaren egitasmoa konfederala zen; oinarritzat lurralde historikoen identitate politikoa aitortzen zuen, eta lurraldeek biltzen dituen erakunde baten sorrera onartu beharko dute; erakunde berri hori izango da euskal nazioaren adierazpena.

Azkenik, Agirre Lehendakariak bere ideiak “La coordinación de las nacionalidades europeas” (1943) liburuan jaso zituen. Agirrereren ustez, estatu-subirania zaharraren kontzeptua gainditu beharra zegoen, baita estatuaren kontzeptu itxia ere, eta nazioarteko mailan herrien protagonismo zuzena aldeztu zuen, estatua ukan ala ez. Estatuetakoa autonomia politikoen mailakako aitortza eta berme politikoa emateko bidea proposatu du, subirania piskanaka estatuaren eta nazionalitateen artean bana dadin, azkenean autodeterminazio printzipioa eta herri guztien autogobernu eskubidea guztiz gauzatu arte. Prozesua Europa mailako erakunde politiko batek bermatuko luke.

5. Euskal Herria y la segunda república

La fecha de 1930 marca la celebración del conocido como Pacto de San Sebastián, donde se sientan las bases de la futura República. El Pacto de San Sebastián se origina en una reunión de políticos notables celebrada en esa ciudad y en la que no estuvo presente Euskadi, en cuanto que entidad política. Cataluña sí y obtuvo la garantía del reconocimiento de su personalidad y de una futura expresión política de esa personalidad. El Pacto no se realizó por escrito lo que tendría importantes consecuencias posteriores al discutir sobre su alcance y significado. En relación con Euskadi la virtualidad del Pacto fue aún menor, porque la autonomía catalana, que se entendía también aplicable a Euskadi, algunos consideraban inexistente, pues no se podía reconocer un status a Euskadi si no había estado en la reunión del Pacto.

El año 1931 es el año de la proclamación de la República como consecuencia de la dimisión del gobierno, de la victoria en las elecciones municipales de las fuerzas republicanas y el exilio de Alfonso XIII. La proclamación de la II República abre unas enormes expectativas políticas y en Euskal Herria se enciende inmediatamente el movimiento estatutario. Los adalides de este movimiento van a ser los Ayuntamientos, que tienen frescas las elecciones municipales, y en las que el

PNV había obtenido un importante resultado electoral. El movimiento proestatutista se va a iniciar en el Ayuntamiento de Getxo, con José Antonio de Agirre a la cabeza. Éste convoca una reunión de las Juntas Generales de Gernika, siendo la iniciativa apoyada de forma inmediata por los ayuntamientos de Bermeo, Elorrio y Mundaka. La reunión de las Juntas no se celebra por prohibición gubernativa, lo que no impide que los ayuntamientos vizcaínos manifiesten su deseo de constituir un Gobierno vasco republicano, vinculado a la República federal española y donde se respetase el derecho de autodeterminación del pueblo vasco.

El movimiento de alcaldes se extendió por toda Euskal Herria peninsular, nombrando el 27 de mayo en Pamplona una «Comisión Permanente de Alcaldes de Euskadi», integrada por los alcaldes de Sangüesa, Getxo, Azpeitia y Llodio. Esta Comisión convocaría posteriormente la asamblea de municipios, a celebrar en Pamplona el 14 de junio de 1931, asamblea que tendría como objetivo la de aprobar el Estatuto de Autonomía elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos - Eusko Ikaskuntza.

Primo de Riveraren diktaturaren aurka zeuden indarrek 1930ko Donostiako Itunean etorriko zen Errepublikaren oinarriak ezarri zituzten. Buruzagi politiko ezagunak bildu zituen itunak, baina Euskadi erakunde gisa ez zegoen present. Katalunia,

ordea, bertan izan zen eta autogobernua izateko bermea lortu zuen. 1931ko apirilaren 14an Errepublikak aldarrikatu zen, indar errepublikazaleek udal hauteskundeetan garaipena lortu ostean. Alfonso XIII. erbesteratu egin zen. Garai honetan itxaropen handiak piztu ziren, eta Euskal Herrian udalek bultzatzen zuten estatuaren aldeko mugimendua hasi zen. Jose Antonio Agirre alkate zen Getxon eta bertoko udalak Gernikako Batzar Nagusiak biltzeko deialdia egin zuen, Bermeo, Elorrio eta Mundakaren babesarekin. Batzarra gobernuaren debekuagatik egin ez zen arren, Bizkaiko udalek euskal gobernu errepublikarra eratzeko borondatea adierazi zuten, betiere autodeterminazio eskubidea aintzat hartuko zuen Espainiako Errepublika federal bati lotuta. Maiatzean Iruñean “Euskadiko Alkateen Batzorde Iraunkor” bat eratu zen, Zangoza, Getxo, Azpeitia eta Laudioko alkateek osatua. Batzorde honek deitu zuen 1931ko ekainaren 14ko Iruñeko udalen biltzarra. Bilera honen xedea, Eusko Ikaskuntzak egingandako Autonomia Estatutua onartzea.

6. El movimiento estatutario

El Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos supone una ruptura respecto de la fase fuerista precedente y servirá de base para la redacción de los otros dos proyectos autonómicos elaborados durante la II República: el de Estella y el de las Comisiones Gestoras.

La asamblea convocada en Pamplona no puede tener lugar al haberse convocado a la misma hora y lugar una concentración católica fuerista, lo que obliga a trasladar el lugar de celebración a Estella. El proyecto de Estatuto de Estella se enfrenta a dos cuestiones fundamentales, a saber: 1) la renuencia estatutaria de las fuerzas republicanas y socialistas; y 2) la pretensión de mantener relaciones diplomáticas propias

con el Vaticano. Sin menospreciar este amor vaticanista y los problemas que acarreó, puede afirmarse que el escaso sentimiento autonomista de republicanos y socialistas, mucho menor en Euskadi que en Cataluña, hará fracasar el Estatuto, que, una vez aprobado por los Ayuntamientos de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Nafarroa, se presenta a Alcalá Zamora que lo archiva sin prestarle mayor atención. El objetivo que se perseguía era la aprobación del Estatuto de forma previa a la Constitución republicana, lo que impediría que ésta pudiese condicionar las pretensiones autonomistas vascas. Esta estrategia no tiene resultado y habrá que esperar a la aprobación de la Constitución republicana para ver las posibilidades que se ofrecen al movimiento autonomista.

La Constitución de 1931 y las normas que se dictan en su desarrollo establecen un nuevo sistema de elaboración del Estatuto. En primer lugar los ayuntamientos de cada uno de los Territorios Históricos deben de pronunciarse sobre la siguiente cuestión: si desean o no un único Estatuto para toda Euskal Herria sur o por el contrario uno para cada Territorio Histórico. La respuesta es claramente afirmativa a favor de la primera opción. Se elabora un nuevo Estatuto, conocido como «Estatuto de las gestoras.» Este Estatuto debe ser aprobado por los Ayuntamientos que representen

a los dos tercios de los habitantes del censo total de cada provincia. El texto se somete a aprobación de los ayuntamientos, no recibiendo apoyo suficiente de los ayuntamientos navarros. Tal como ha puesto de manifiesto algún autor, la no aprobación de los navarros se produce porque algunos de los apoderados de los ayuntamientos no respetaron el mandato que habían recibido de sus Corporaciones. Hay que señalar que este proceso fue muy contestado por los tradicionalistas y por los socialistas. Se producen también intentos de separar a los alaveses que no tienen éxito.

El Estatuto se acomoda a la ausencia navarra y se somete posteriormente a referéndum, siendo aprobado por una gran mayoría. Posteriormente se presenta en las Cortes para su tramitación parlamentaria. La tramitación en las Cortes se produce después de las elecciones del 19 de noviembre de 1933. La CEDA y los radicales de Lerroux van a ser los encargados de poner freno al último requisito que faltaba al Estatuto para su entrada en vigor, a saber: la aprobación parlamentaria. En unas sesiones parlamentarias de gran debate y viveza se manifiesta la oposición del Parlamento español a la aprobación del Estatuto.

Se llega a las elecciones de febrero de 1936, en virtud de las que accede al poder el Frente Popular. El Frente Popular incluía en su programa el compromiso de

aprobar el Estatuto vasco. Constituidas las Cortes Generales es presentado el Estatuto nuevamente a aprobación, sufriendo todo tipo de obstaculización. La sublevación militar supone el inicio de la guerra, siendo el PNV llamado a formar parte del Gobierno del Estado. Irujo es nombrado Ministro de Justicia en el Gobierno presidido por Largo Caballero. La guerra había comenzado. Lo que no se había conseguido en un largo período de cinco años, se obtendrá por aclamación en una sesión parlamentaria en la que participan más de cien parlamentarios. Agirre se dirige a los Diputados diciendo: «luchando la democracia contra el fascismo, el nacionalismo vasco habría de colocarse, como siempre en su historia se colocó, al lado de la democracia.»

La entrada en vigor del Estatuto lleva a la constitución del primer Gobierno vasco el 7 de octubre de 1936. El presidente del Gobierno es elegido por el procedimiento previsto en la Disposición Transitoria primera del Estatuto, es decir, por los concejales elegidos democráticamente. Resulta elegido como primer Lehendakari del Gobierno vasco José Antonio Agirre. El Gobierno vasco está compuesto por los siguientes miembros: José Antonio Agirre Lekube, Lehendakari y Consejero de Defensa, PNV; José M^a de Leizaola, Consejero de Justicia y Cultua, PNV; Heliodoro de la

Torre, Consejero de Hacienda, PNV; Telesforo de Monzón, Consejero de Gobernación, PNV; Ramón M^a de Aldasoro, Consejero de Comercio y Abastecimiento, IR; Alfredo Espinosa Uribe, Consejero de Sanidad, UR; Santiago Aznar, Consejero de Industria, PNV; Juan de los Toyos, Consejero de Trabajo, Previsión y Comunicaciones, PSOE; Juan Gracia, Consejero de Asistencia Social, PSOE; Gonzalo Nardiz, Consejero de Agricultura, ANV; Juan de Astigarribia, Consejero de Obras Públicas, PC.

El Gobierno Vasco realiza una declaración manifestando los principios siguientes:

- La dirección de la guerra la realiza el Gobierno Vasco, lo que significa la existencia de un mando único.
- Se constituye una policía propia.
- Se favorece una política de «acusado avance social.»
- Se realiza una política de salvaguarda y protección de las características nacionales del Pueblo vasco, entre ellas el uso del euskera en la enseñanza.
- Se respetan y garantizan los derechos individuales, en especial la libertad religiosa.

El Gobierno vasco tiene desde su fundación como principal labor la política de guerra y, consecuencia de

la anterior, de abastecimiento. Los insurgentes controlan desde el principio Navarra y Araba y el 12 de junio de 1937 rompen el cinturón de hierro de Bilbao. El 19 entran en Bilbao. El Gobierno vasco considera que la República no ha defendido con el debido interés Bilbao. La huída hacia Santander es muy dolorosa. Las tropas vascas son recibidas con manifiesta hostilidad. El ejército vasco se rinde en Santoña el 25 de agosto. El exilio es la meta de muchos vascos. Algunos permanecieron en la Euskadi continental o en Francia. Otros intentaron la vuelta por mar, cayendo detenidos por las fuerzas franquistas, como sucedió con «Aitzol» (José Ariztimuño). Algunos niños son enviados al Reino Unido o a Rusia. La mayor parte de los exiliados se encuentran en Francia. Han llegado allí por mar o a través de los Pirineos. El Gobierno vasco calculó el número de refugiados en 150.000. La mayor parte de ellos vizcaínos o guipuzcoanos. Si se tiene en cuenta que la población de ambos territorios era aproximadamente de 850.000 personas, es fácil hacerse una idea de la importancia de estas cifras.

El Gobierno vasco se establece en Barcelona. Desde allí se pretende dar solución al problema de los refugiados. Muchos se encuentran en Francia. Se intenta reorganizar al resto de los miembros del ejército vasco.

El Gobierno vasco emite el pasaporte vasco, que se llamará Igarobide.

El 4 de febrero de 1939 Agirre, junto con Companys, cruza la frontera. Se inicia el exilio. Francia ha recibido un gran número de refugiados que inician su tránsito hacia América. Agirre es sorprendido en Bélgica por los bombardeos alemanes, viéndose obligado a huir del continente. Muchos exiliados vascos emigran a América. Otros combaten a los alemanes apoyando a los aliados. Otros van volviendo al interior. Finalizada la Segunda Guerra Mundial el Gobierno Vasco se instala en París.



Eusko Ikaskuntzaren Estatutuak etena ekarri zuen aurreko aldi foruzalearekiko, eta II. Errepublikan egin ziren beste bi proiektu autonomikoentzako oinarri izan zen: Lizarrakoa eta Batzorde Kudeatzaileena.

Iruñeko batzarra ezin izan zen egin eta Lizarran deitu zuten. Lizarrako Estatutuaren proiektuaren aurka agertu ziren indar errepublikarrak eta sozialistak, eta asmoak porrot egin zuen.

1931ko Konstituzioa eta bera garatzen zuten arauak Estatutua egiteko sistema berri bat xedatu zuten. Testu berri bat luzatu zitzaienten udalei, eta Nafarroan ez zuen babes nahikoa jaso, izan ere, udaletako ahaldun batzuk udalbatzan eman zitzaienten agindua ez baitzuten bete. Estatutuari buruzko erreferendumean gehiengoak onartu egin zuen. Gorteetan 1933ko azaroaren 19ko hauteskundeetan ondoren aztertu zen. Eskuineko CEDAK eta Lerrouxen erradikalek onartzea galarazi zuten. Fronte Popularra izan zen 1936ko otsaileko hauteskundeetan garaile. Bere programan euskal Estatutua onartuko zuela zioen, baina Gorteetan era guztietako oztupoak ezarri zitzaizkion. Gerra hasi zelarik estatutua aho batez onartu zen. Agirrek diputatuei esan zenez,

“demokrazia faxismoaren aurka borrokatzean, euskal nazionalismoa, betidanik egin zuen legez, demokraziaren alde jarri zen”.

7. Euskal Herria durante el franquismo

Los insurgentes ponen rápidamente de manifiesto su victoria. Euskadi se debe de enfrentar a una dura represión. Va a comenzar la dictadura franquista. Una de sus características, junto al desconocimiento sistemático de los derechos humanos y de las reglas más elementales de democracia, va a ser precisamente la de intentar eliminar todo vestigio no sólo político, sin también cultural, que diferencia Euskadi de España. Con palabras de uno de los dirigentes de aquella época: «Ha triunfado la España una, grande y libre: es decir, la España de la Falange Tradicionalista. Ha caído vencida, aniquilada para siempre, esa horrible pesadilla siniestra y atroz que se llamaba Euzkadi...» (Discurso de Areilza como alcalde de Bilbao).

A la eliminación de esa «pesadilla atroz», Euskadi, se dedica un gran esfuerzo. Una de las primeras medidas adoptadas va a ser precisamente la supresión de los Concierdos Económicos en Gipuzkoa y Bizkaia. El Preámbulo de la Disposición Derogatoria dirá que olvidando la prodigalidad del Poder Público «se alzaron en armas Gipuzkoa y Bizkaia contra el Movimiento Nacional hincado el 17 de julio último, correspon-

diendo así con la traición a aquella generosidad excepcional...». Bizkaia y Gipuzkoa, como «provincias traidoras», pierden los Conciertos Económicos.

Esto no representa nada más que el inicio de una política de aniquilación de la identidad vasca, que encontrará en el euskera uno de sus objetivos primordiales. La persecución a la que se va a someter la utilización del euskera va a encontrar muy diferentes formas de expresión. Así, se va a prohibir el empleo del euskera en denominaciones de todo tipo, nombres comerciales, rótulos de establecimientos, etc..., en otra lengua que no sea el castellano. El euskera se considera un «dialecto» que está «en pugna con el sentimiento nacional (español)...» (Orden de 20 de mayo de 1940). Se prohíbe la utilización de nombres en euskera. Una Orden ministerial de 18 de junio de 1938 dirá expresamente: «Debe señalarse como origen de anomalías registrables la morbosa exacerbación de algunas provincias de sentimiento regionalista, que llevó a determinados registros buen número de nombres que no solamente están expresados en idioma distinto al oficial castellano, sino que entrañan una significación contraria a la unidad de la Patria. Tal ocurre en las Vascongadas, por ejemplo, con los nombres de Iñaki, Kepa, Koldobika y otros que denuncian indiscutible significación separatista...».

El euskera será preterido en todos los centros educativos, desapareciendo esa institución educativa de tanta importancia para el País como era la ikastola. La persecución que sufre la utilización del idioma hace que éste se convierta en instrumento de comunicación en el ámbito familiar. Los peligros no arredran a personajes de la altura de Elvira Zipitria, pedagoga, quien a la vuelta del exilio reinicia su labor en el ámbito escolar con la puesta en funcionamiento, clandestina y atendiendo a muy pocos alumnos, de la ikastola. Esto era en 1943. El valor emblemático de esta iniciativa y su extensión por todo el País van a significar el inicio de un movimiento fundamental para la preservación del euskera. La decidida voluntad de los padres y el sacrificio de los profesores, que realizaron su labor en condiciones precarias, permitieron el desarrollo de esta institución.

La pérdida de los Concierdos Económicos, como en general el funcionamiento de las instituciones económicas en esta época, va a significar un control de la economía del País por el Estado, impidiéndose en el proceso de acumulación que el derecho de autodeterminación en esta época, que las plusvalías reviertan a Euskadi, con la consiguiente y necesaria modernización de sus infraestructuras. Los flujos financieros

Euskadi-Madrid van a inclinar la balanza hacia este último.

El Estado va a controlar la economía vasca a través de diferentes mecanismos, así los impuestos y la seguridad social. En Euskadi se paga al Estado por estos conceptos mucho más de lo que el Estado gasta en nuestro País. Los coeficientes de inversión obligatoria de cajas y bancos van a ser controlados por Madrid, con lo que se impide que el dinero de los ahorradores vascos se utilice precisamente para financiar empresas o servicios situados en Euskadi. Tampoco se utiliza ese dinero de forma solidaria, para eliminar desequilibrios o atender a zonas especialmente poco favorecidas.

La inversión extranjera debe pasar necesariamente el control de las autoridades centrales del Estado, que no señalan precisamente Euskadi para su realización. La estructura industrial vasca es de monocultivo industrial, lo que hace sustentar toda esa industria en muy pocos sectores, con la debilidad que esto provoca. La crisis de cualquiera de esos sectores puede tener graves consecuencias en la situación económica general.

Hay que resaltar la importancia que en el terreno económico adquiere el cooperativismo nacido en Mondragón, cuyo surgimiento y desarrollo va a tener

una gran trascendencia económica para el País. La importancia del fenómeno cooperativo no puede desvincularse de su identificación con el País. Sin ese componente sería difícil de explicar los éxitos que han acompañado a su desarrollo.

Administrativamente se persigue que Euskadi no encuentre expresión como tal. Si se analizan las diferentes divisiones administrativas realizadas durante el franquismo, Euskadi nunca forma una unidad. Así, la organización judicial hacía depender Bizkaia y Araba de Burgos, Gipuzkoa y Navarra formaban por sí mismas otra unidad. La administración educativa dependía en el caso de las dos primeras y de Gipuzkoa de Valladolid; Navarra de Zaragoza. Y así podíamos seguir enunciando otras divisiones hasta 17. La finalidad una y muy clara: que Euskadi no se configurase en ningún momento como unidad. El franquismo, al igual a como sucede en muchos casos de naciones sin Estado, quiere evitar el problema ocultándolo. Euskadi no debe encontrar expresión en ninguna forma de organización administrativa, aunque ésta sea una mera división territorial válida exclusivamente a los efectos de que el Estado preste alguna de sus actividades, como pueden ser la educativa, económica, jurisdiccional, etc...

Políticamente, la ausencia de libertades hace que toda la actividad política sea considerada ilegal. En más, el propio concepto de lo político sufre una extensión desmesurada. Todo puede ser «político» o «hacer política.» Desde hablar en euskera, hasta ir al monte, llevar un ropa donde coincida el blanco, rojo y verde, etc... Se hace efectiva aquella máxima de que «más vale una España roja que rota.» La represión frente a todo lo vasco va a ser brutal.

A pesar de la represión, o quizás debido a ella, la contestación al régimen va a ser en Euskadi muy superior al resto del Estado. En un principio se pensaba que el régimen iba a caer como consecuencia de la pérdida de la guerra por los alemanes. Esta esperanza pronto se verá frustrada. Los americanos ya en la temprana fecha de 1951 cambian totalmente su política frente al franquismo. El aislamiento exterior pronto deja de ser tal. La España franquista será admitida en la ONU. La colaboración que los vascos en el exilio habían prestado en las luchas contra los alemanes y las estrechas relaciones del Gobierno vasco con el americano no permiten ya abrigar la posibilidad de que el régimen franquista sucumba por la presión exterior. Tampoco por la interior. El franquismo se va estabilizando lentamente. A finales de la década de los 50 las elites franquistas cambian. Ascenden al poder secto-

res vinculados al Opus Dei. Se empieza a desarrollar un cierto proceso de racionalización de la actuación de la Administración Pública. Se empieza al mismo tiempo a producir un importante desarrollo económico, vinculado en parte a los llamados planes de desarrollo. Esta bonanza económica hace que se vaya configurando un franquismo sociológico, que no permite prever la modificación del régimen político. El desarrollo económico tiene también el efecto opuesto. La clase obrera se desarrolla rápidamente, adquiriendo cada vez una importancia mayor, aumentando su organización y provocándose frecuentes conflictos laborales.

Políticamente esta evolución produce una modificación del mapa político vasco. Surge la organización ETA, formada por personas que habían estado vinculadas a la organización EKIN y que mantienen relaciones con el PNV. La ruptura de estas relaciones, que intentó ser evitada por el Lehendakari Agirre, tendrá una trascendencia fundamental en el desarrollo político del País. El Lehendakari Agirre fallece en 1960. La oposición interna al franquismo es cada vez mayor, especialmente en Euskadi. Un momento álgido llega como consecuencia del juicio de Burgos, cuando varios militantes de ETA son condenados a muerte. La presión internacional y la gran contestación popular a

las condenas, con huelgas, manifestaciones, etc... hacen que el dictador conmute a última hora las penas de muerte. Se empieza a entrever una cierta debilidad del franquismo, aunque aquí sería plenamente aplicable y constatable aquel principio de que las dictaduras es difícil montarlas, pero es más difícil aún desmontarlas. El franquismo muere, con su creador, en la cama. Esto va a lastrar todo el lento proceso de democratización y, en especial, ciertas expectativas que la muerte del dictador había abierto. Las últimas horas del franquismo son especialmente dolorosas para el País Vasco. Dos militantes vascos son condenados a muerte. Txiki y Otaegi caen ante las balas del pelotón de ejecución. La represión franquista y la respuesta que encontró en Euskadi forjaron una contestación y capacidad de movilización no equiparable a la del resto del Estado. Euskadi se manifiesta repetidamente como ámbito de actuación política claramente diferenciado del resto del Estado. La acumulación de fuerzas que se había ido produciendo a lo largo del franquismo no va a dar los resultados esperables. El País entra en un largo proceso de recuperación de la autonomía. La reivindicación de la reintegración foral va a ser su primera forma de expresión.

Franco había muerto el 20 de noviembre de 1975. El proceso de democratización va a ser muy lento. Las

primeras elecciones generales van a tener lugar en junio de 1977.

Diktadura frankistak euskal ezaugarri politiko eta kultural oro deuseztatu nahi zuen. «Ha triunfado la España una, grande y libre: es decir, la España de la Falange Tradicionalista. Ha caído vencida, aniquilada para siempre, esa horrible pesadilla siniestra y atroz que se llamaba Euzkadi...» (Areilza, Bilboko alkateak esana).

Kontzertu Ekonomikoa Gipuzkoan eta Bizkaian bertan behera utzi zuten. Estatuak euskal ekonomia kontrolatuta, eta Euskadi-Madril arteko fluxu finantzarioak estatuaren aldera makurtu zituen. Ikuspegi administratibotik Euskadik inongo adierazpenik ez izatea jarri zuten helburutzat. Frankismo garaian egindako zatiketa administratiboen ondorioz (sistema judiziala, hezkuntza, etab.), Euskadi ez zen inoiz esparru berean egon.

Euskadin diktaduraren aurkako jarrera oro har estatuan baino biziagoa izan zen. Ekin taldeko kide batzuk ETA sortu zuten. EAJrekiko harremanen etenak, Agirre saihesten saiatu zena, Euskal Herriaren etorkizunean eragin itzela izan zuen. Frankismoaren aurkako joera gero eta handiagoa zen, batik bat Euskadin. Burgosko prozesua izan zen unerik gogorrenetakoa: ETAko hainbat militanteri heriotza zigorra ezarri zieten. Nazioarteko presioek eta protestek (grebak, manifestazioak, etab.) diktadorea heriotza zigorrak kommutatzera behartu zuten. Halere, frankismoa diktadorearekin batera ohean amaitu zen 1975eko azaroaren 20an. Demokratizatze prozesua oso geldoa izan zen. Lehen hauteskunde orokorrak 1977ko ekainean egin ziren.

8. Euskal Herria en la primera transición

En junio de 1977 tienen lugar las primeras elecciones generales. Las condiciones democráticas no son plenas. El poder utiliza con descaro los medios de comunicación sometidos a su control. El partido comunista

acaba de ser legalizado. Los partidos independentistas no lo están todavía. La participación en las elecciones es muy importante. Las Cortes elegidas lo van a ser para un parlamento constituyente, que tendrá como primera finalidad elaborar la Constitución.

El proceso de elaboración de la Constitución exige un cierto período de tiempo, durante el cual el poder central es consciente de que no puede mantener sin respuesta la reivindicación autonomista. De aquí que, antes de la aprobación de la Constitución, se proceda a adoptar el denominado «Régimen Preautonómico». Para ello se reúnen los parlamentarios vascos elegidos en las elecciones de 1977 y constituyen la denominada Asamblea de Parlamentarios Vascos. Esta Asamblea elabora un proyecto de régimen preautonómico que entraría en vigor antes de la entrada en vigor de la Constitución. Tal proyecto debe ser aprobado previamente por las autoridades de Madrid. Éstas modifican el proyecto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, introduciendo una quiebra fundamental, que es la siguiente: se acepta el régimen preautonómico, pero excluyendo Navarra. La adhesión de Navarra necesitaría la aprobación del órgano foral competente, sin saberse cuál es ese tal órgano competente. Y además sería necesario la celebración de un referéndum que ratificase esa adhesión. Referéndum, por cierto,

del que no se decía la mayoría necesaria. Esto significaba el inicio de la andadura autonómica sin respetar la integridad territorial de Euskadi sur y, además, sin visos de poder solucionar el problema. Téngase en cuenta que la adhesión de Navarra se debía realizar por un órgano que no se sabía cuál era. Evitar la adhesión era muy fácil. Si el Gobierno central no señalaba el órgano competente para realizarla, aquélla no se podría realizar nunca. Los sectores «navarristas» más intransigentes, habían impuesto sus condiciones.

Esta exclusión de Navarra del «Régimen Preautonómico» va a ser motivo de división entre los partidos abertzales. Algunos se opondrán a este «Régimen» por considerar que prefigura el ámbito territorial de la autonomía, excluyendo a Navarra. Y a cambio se constituye un ente local, el Consejo General Vasco, que actúa sobre las tres provincias vascongadas, con unas competencias muy limitadas. Competencias, además, que el Gobierno central le transferirá si lo estima conveniente. De aquí que la Mesa de Alsasua, el antecedente de lo que después se convertiría en Herri Batasuna, plantee la congelación del «régimen preautonómico.»

Al mismo tiempo que se aprueba el «régimen preautonómico», el proceso constituyente sigue su curso. Ya estaba en funcionamiento la ponencia que elabora-

ría el texto constitucional. De esta ponencia no formará parte ningún representante vasco. Las fuerzas políticas vascas presentan dos posturas fundamentales frente al texto constitucional. Unos consideran necesario que se reconozca expresamente el derecho de autodeterminación. Otros reclaman la «reintegración foral». Ninguna de las dos recibirá acogida en el texto constitucional. El reconocimiento de los derechos históricos se realiza por la Disposición Adicional Primera, «en el marco de la Constitución.» Este reconocimiento va a dar más juego del previsto.

Los partidos abertzales se pronuncian por la abstención o por el No a la Constitución. El resultado de este referéndum prefigura de alguna manera la evolución electoral del país. Los partidos estatalistas van a perder una parte importante de su electorado. Las opciones nacionalistas van a obtener un gran avance electoral, configurándose una amplia mayoría nacionalista que se va a mantener hasta la actualidad. Los primeros resultados electorales habían sido consecuencia de una inercia de apoyo al poder constituido, que jugó además con muchas ventajas electorales. Las elecciones de 1979 van a plasmar un mapa electoral impensable pocos meses antes. Contra todo pronóstico las fuerzas abertzales consiguen un excepcional resultado electoral.

Aprobada la CE de 1978, el siguiente paso a dar consistía en la elaboración de un Estatuto de Autonomía para Euskadi Sur. Al mismo tiempo que avanzaba el proceso constituyente, el Consejo General Vasco aprueba la decisión de que el proyecto de Estatuto de Autonomía sea elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Herri Batasuna defiende la propuesta de que el texto del proyecto se elabore después de las elecciones municipales, que tendrán lugar en abril de 1979. La ponencia estatutaria se constituye el 20 de noviembre de 1978. En un procedimiento verdaderamente maratónico la Asamblea de Parlamentarios Vascos aprueba el texto del proyecto en Gernika el 29 de diciembre de 1978. Ese mismo día el texto vuela a Madrid. Se intenta ser los primeros, para que la tramitación de otros estatutos, en concreto del catalán, no condicione el contenido del Estatuto vasco. Depositado el proyecto de Estatuto antes de la disolución de las Cortes Generales, habrá que esperar a su tramitación parlamentaria.

La tramitación parlamentaria del Estatuto vuelve a poner de manifiesto uno de los principales escollos: la intransigencia de la UCD en el tema navarro, que pretende introducir en el Estatuto unas exigencias para la adhesión de Navarra que las fuerzas nacionalistas no aceptan. Se llega finalmente a un acuerdo, en las ya

famosas negociaciones de la Moncloa entre Carlos Garaikoetxea y Adolfo Suárez. El proyecto de Estatuto es aprobado en el referéndum celebrado en 25 de octubre de 1979.

Las posturas ante este referéndum repiten los planteamientos en relación con el «Régimen Preautonómico.» Para Herri Batasuna y su entorno la exclusión de Navarra de la Autonomía vasca exigía el rechazo al referéndum. El resto de las fuerzas políticas defendieron el Sí. El Estatuto es aprobado y la Autonomía de las tres provincias occidentales de Euskadi Sur entró en vigor una vez aprobado el texto estatutario mediante ley orgánica por las Cortes Generales y publicado en el BOE, lo que ocurrió el 22 de diciembre de 1979.

Navarra va a quedar fuera de la autonomía del resto de la Euskadi peninsular. Se constituye, además, como Comunidad Autónoma propia mediante un procedimiento peculiar. La Comunidad Autónoma navarra no va a seguir ninguno de los procedimientos establecidos en la CE, sino que va a seguir uno sui generis, el denominado «amejoramiento del Fuero.» Lo más chocante en tal procedimiento no está, sin embargo, en que no responda a ninguna previsión legal. Lo importante es constatar que se accede a la autonomía sin consultar a los navarros. Es más, se evita el camino

para acceder a la autonomía previsto en la CE para así no necesitar la intervención de los ayuntamientos y del pueblo navarro. La derecha navarra tiene miedo a no conseguir el apoyo suficiente en ninguno de los dos casos. Políticamente esta operación se puede dar por la modificación de la postura del PSOE. De haber sido defensor de la autonomía conjunta para todo Euskadi sur, cambia de postura, asumiendo las tesis de la derecha navarra. Posiblemente este cambio de postura responde a las expectativas que se le presentan al PSOE como alternativa de poder. Téngase en cuenta que en febrero de 1981 había tenido lugar el intento de golpe de estado de Tejero, lo que trajo importantes consecuencias en la cuestión de la estructura del Estado de las autonomías y, en concreto, en relación con la autonomía vasca. Para seguir el análisis es necesario hacer una breve consideración sobre las características jurídicas de la Constitución de 1978, para después analizar la experiencia de su desarrollo.

1977ko hauteskundeetan osatu ziren Gorteek Espainiako Konstituzioa idatzi behar zuten. Testua egitekoa zen batzordean ez zegoen euskal ordezkariarik. Euskal Herrian bi jarrera zeuden Konstituzioari buruz: batzuren ustez autodeterminazio eskubidearen aitortpena jaso behar zuen, eta beste batzuren aburuz, “foruen berreskurapena” beharrezko zen. Ez bat, ez bestea; Konstituzioak xedapen gehigarri batean eskubide historikoak hartu zituen aintzat. Alderdi abertzaleek Konstituzioaren inguru-ko erreferendumean ezezkoa edo abstentzioa aldarrikatu zuten.

Konstituzioa onartuta, euskal parlamentarioen biltzarrak Hego Euskadira autonomia estatutu bat egin zuen; hau Gernikan onartu zen 1978ko abenduaren 29an. Berehala eraman zen testua Madrilera, beste estatutuen tramitazioak (Katalunia-koa kasu) edukiak baldintza ez zituzan.

Gorteetara eraman zenean UCDek Nafarroarekiko zuen jarraera tematia agerian utzi zuen berriro (abertzaleek ez zituzten onartu Nafarroa sar zedin Espainian agintzen zuen alderdiak ezarri nahi zituen baldintzak). Azkenean Garaikoetxeak eta Suarezek akordio bat iritsi zuten. Estatutu proiektua 1979ko urriaren 25eko erreferendumean onartu zen, eta Gorteek abenduaren 22an berretsi zuten.

Nafarroa autonomia erkidego gisa prozedura berezi baten bidez eratu zen, "Foruaren Hobekuntza" izenekoaz alegia. Harrigarriena ez zen modua bera izan, autonomia nafarrei kontsultarik egin gabe eratu zela baizik. Areago, Konstituzioan aurreikusitako bidea ere saihestu egin zuten, udalen eta herritarren parte hartzerik izan ez zedin. Eskuindar nafarrak beldur ziren agian babes nahikoa ez zutela lortuko. Jokaldi politikoa hau PSOEn jarrera aldaketak egin zuen posible, eskuin nafarraren tesiak bereganatu baitzituen (behar bada botere-alternatiba izateko itzaropenez).

1981an izan zen estatu-kolpe ahaleginak autonomia-estatua-
ren egituraren eragin handia ukan zuen, batik bat EAEn zego-
kioenez.

9. La constitución de 1978 y sus características fundamentales desde una perspectiva autonómica

La Constitución de 1978 no atendió adecuadamente al reto de reconocer la autonomía como principio estructurador del Estado. La regulación que se hace de las cuestiones vinculadas con ese principio es muy deficiente. Habría que empezar por el hecho de que el constituyente no se sabe si quiere un Estado distribui-

do todo él en Comunidades Autónomas o si solamente quiere algunas y el resto constituirlo administrativamente sobre la estructura administrativa provincial. Las posibilidades teóricas de articulación del Estado hubieran sido muy numerosas. El principio fundamental que así lo permite es el principio dispositivo. La norma no dice que entes van a existir, sino que afirma el derecho de nacionalidades y regiones a la autonomía (art. 2 CE). Ese derecho permitirá acceder al autogobierno y constituirse en CCAA a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica (art. 143.1 CE). La diferenciación realizada entre nacionalidades y regiones no se recoge posteriormente en el texto, tratándose posteriormente de las Comunidades Autónomas (Capítulo Tercero del Título VIII).

El derecho a la autonomía se reconoce después de afirmar como fundamento de la Constitución la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE). El precepto anterior había afirmado el carácter de Estado social y democrático de Derecho del Estado español, propugnando como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.1 CE), siendo en el pueblo español donde reside la soberanía (art. 1.2 CE). Al tra-

tar del derecho a la autonomía no conviene olvidar el reconocimiento de los derechos históricos, cuando se dice que «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (Disposición Adicional Primera CE).

El Título preliminar contiene otros preceptos importantes desde la óptica autonomista como el carácter oficial del castellano y la posibilidad de cooficialidad de las demás lenguas, que constituirán un patrimonio cultural objeto de especial atención y respeto (art. 3 CE). La inclusión en este Título de una referencia expresa a las fuerzas armadas, que tendrán como misión, entre otras cosas, defender la integridad territorial, dará pie a intervenciones de destacadas autoridades militares afirmando o pretendiendo que este precepto habilitaría una intervención militar directa, no sometida a los mandatos de los órganos competentes civiles, es decir Gobierno y Parlamento.

La estructura política del Estado no recibe inspiración del principio autonómico cuando se trata de determinar la composición y las competencias de los diferentes órganos estatales. Si se atiende a la configuración del Senado y del Congreso, se comprueba con

facilidad que tanto en su estructura como en su composición no encuentra reflejo la estructura autonómica del Estado. Al comprobar la composición del Senado se constata que los senadores de origen autonómico son una minoría dentro del total. Las competencias del Senado son también muy limitadas. Baste pensar en las competencias que tiene la segunda cámara en la República Federal de Alemania donde se requiere su aprobación expresa cuando se trata de determinadas leyes o de iniciativas relacionadas con las competencias de los Länder. Otros órganos de gran importancia como el TC, no prevén en la elección de sus miembros la intervención autonómica, excepto la del Senado, que elige cuatro miembros sobre doce. Estos aspectos organizativos, entre otros, sitúan claramente las limitaciones que el Estado de las Autonomías configurado en la CE de 1978 presenta en relación con la participación de las CCAA en los órganos centrales del Estado.

1978ko Konstituzioak ez zuen behar bezala aintzat hartu autonomia estatua egituratzen duen printzipioa zenik. Ez du aipatzen zeintzu erakunde osatuko ziren; aitzitik, nazionalitate eta erregioek autonomia lortzeko eskubidea zutela dio (CE 2). Autonomiarako eskubidea, ordea, beste printzipio baten ostean aldarrikatzen da: Espainiako nazioaren batasun haustezina dela Konstituzioaren oinarria dioen printzipioa (CE 2). Aurreko puntuak dioenez, Espainiako herriari dagokio subirania (art. 1.2 CE).

10. La experiencia estatutaria en la CAPV

La experiencia estatutaria no permite afirmar que ha sido negativa para Euskal Herria. Soslayando, aunque sea mucho soslayar, las consecuencias de carácter territorial, el desarrollo estatutario ha significado el reconocimiento de unos poderes autónomos muy importantes que han permitido un desarrollo institucional autónomo, la creación de una Administración propia, el establecimiento de una serie de medios de comunicación públicos, que han permitido una alternativa al sistema mediático estatal en la formación de una opinión pública libre y una extensión del uso del euskera. Las competencias en materia educativa han llevado al desarrollo de un sistema educativo que, más allá de los problemas que la gestión de este importante sector tiene, han permitido la extensión de la enseñanza y del conocimiento del euskera.

Este amplio ámbito competencial establecido en el Estatuto da una imagen falsa, tal como el jurista persa podría comprobar si, después de considerar el modelo de la CE, se detuviera en el Estatuto vasco.

Entre las competencias reconocidas hay un número importante que no han sido transferidas y en relación con las cuales no parece que se vaya a avanzar. Las autoridades centrales del Estado han dado por finalizado el proceso de transferencias. No se va a entrar en

la determinación de estas competencias no asumidas, haciéndose remisión a los informes elaborados por el Parlamento vasco y aprobados por mayorías significativas de la Cámara. Por otra parte el ordenamiento jurídico no prevé mecanismos para solventar estas situaciones. El incumplimiento de la obligación de transferencia por el Estado no permite acudir a ninguna vía judicial ya que el conflicto negativo de competencias no se puede dirigir contra incumplimientos del Estado. A pesar de las críticas que pueda merecer, los conflictos negativos de competencia solamente se pueden plantear por particulares interesados, o por el Gobierno del Estado frente al incumplimiento por parte del Gobierno de una Comunidad Autónoma.

El Gobierno del Estado ha judicializado el reparto competencial, limitando las posibilidades de desarrollo de las políticas autonómicas. Así sucede especialmente como consecuencia de la suspensión de la vigencia de las normas con ocasión de su impugnación ante el Tribunal Constitucional. No es posible construir un Estado a golpe de sentencia de los tribunales, sean éstos constitucionales o no, ni tampoco utilizar la impugnación de las normas como un mecanismo de paralización de la potestad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas. Las impugnaciones pueden llevar a imposibilitar la acción

de gobierno de las Comunidades Autónomas, si con la impugnación se suspende la vigencia de la norma, teniendo en cuenta la larga duración de los procesos. De acuerdo con los propios datos facilitados por el TC, el número de los asuntos admitidos, pendientes de Sentencia, correspondientes a los años 2000 a 2004, era de 66, 69, 74, 88 y 81 conflictos de competencia en cada uno de esos años. Aunque la jurisprudencia constitucional pudiera abrir la posibilidad de cambios jurisprudenciales que permitieran dirigirse contra el Estado por sus incumplimientos, sería deseable una reforma de la LOTC que abriera clara y expresamente la posibilidad de recurso a las Comunidades Autónomas en caso de que los procesos de transferencias o tuvieran desarrollo.

La categoría bases o legislación básica ha sido interpretada de tal manera que ha dado pie a una normativa estatal muy detallada que no deja margen o muy escaso a las regulaciones autonómicas. Ciertas materias se han interpretado de forma muy amplia, así el art. 149.1.13 que recoge las competencias en materia de bases y planificación de la actividad económica o el art. 149.1.1 que contiene la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los

deberes constitucionales. Otras categorías siguen sin estar claramente asumidas, como es el caso de los principios de supletoriedad o prevalencia. El principio de supletoriedad se interpretó inicialmente como un título autónomo de asunción de competencias, claramente contrario al principio de competencia, hasta la importante STC 61/1997.

El funcionamiento del Senado como Cámara de representación territorial se ha manifestado totalmente ineficiente. La modificación del Reglamento del Senado y las propuestas de reforma han sido brindis al sol. Junto a la propia configuración del Senado estarían sus limitadas competencias en el procedimiento legislativo, lo que la convierten en una Cámara con una capacidad de incidencia política muy limitada.

Los acuerdos entre Comunidades Autónomas, como manifestación del federalismo cooperativo, se han visto prácticamente impedidos por la regulación existente de estos mecanismos y por el interés del Estado en evitar su desarrollo. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas acordasen el ejercicio de competencias propias se ha visto impedida. El ridículo número de Convenios celebrados entre Comunidades Autónomas lo pone claramente de manifiesto.

Alternativamente se ha potenciado desde el Estado un sistema de relaciones intergubernamentales, a tra-

vés de las denominadas conferencias sectoriales, en donde el Estado ha controlado esas Conferencias tanto en la determinación de su propia existencia, su composición, el orden del día, sus convocatorias, etc.

A pesar de las críticas anteriores se ha defendido el planteamiento de la inexistencia de diferencias entre un Estado federal y el Estado de las Autonomías. Se ha afirmado por las más diferentes instancias que la autonomía vasca era mayor que la de cualquier Land o Región europea. Esta afirmación no se comparte. Las limitaciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco en comparación con las propias de un Estado federado son diversas y tienen un marchamo fundamentalmente político; tal como a continuación se va a poner de manifiesto.

La Comunidad Autónoma del País Vasco no tiene como norma estructurante una Constitución sino un Estatuto de Autonomía que es una ley estatal. Esto impide reformas decididas exclusivamente por los poderes vascos y permite la interferencia estatal. La normativa estatal no permite en la práctica el desarrollo de un sistema de relaciones entre Comunidades Autónomas independiente del Estado. Cuando esas relaciones se dan deben de articularse a través de mecanismos de derecho privado, como si los poderes públicos fuesen un particular.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene unas posibilidades de intervención muy limitadas en el ámbito internacional. Hasta fechas recientes se ha intentado imposibilitar la existencia de sedes propias del Gobierno en el exterior. El nacimiento de esta nueva forma de organización política que es la Unión Europea exige repensar las categorías clásicas del Estado y reconocer un estatus propio y diferente a los Entes subestatales, sean estos Entes Länder, Regiones, Comunidades Autónomas o lo que fuera. Las posibilidades de intervención de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la Unión Europea son menores que las de las Regiones belgas o de los Länder alemanes.

La limitación política fundamental en el funcionamiento del Estado es el predominio del Estado en la modificación de las políticas públicas y la falta de participación de las Comunidades Autónomas en esos procesos. La comparación es ineludible. En la República Federal Alemana las modificaciones y políticas educativas se deciden por los representantes de los Länder. En el Estado español lo decide el Ministerio sin intervención prácticamente de las Comunidades Autónomas. En la República Federal Alemana se mantiene el sistema de selección de los profesores de la Universidad en el ámbito de los Länder y con un poder fundamental de cada Universidad. En el Estado

español se hace una reforma que centraliza totalmente este proceso de selección. Las competencias de los Länder en materia educativa son mucho más importantes que las de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La misma conclusión se saca en relación con los medios de comunicación social, la cultura, la función pública o la organización administrativa.

Finalmente, no se dispone del poder de convocar referenda, al menos en el sentido y con el alcance previstos en los artículos 92 y 149.1.32 CE. La importancia de disponer de este mecanismo no se va a subrayar y es una competencia indiscutida de los Estados federados.

Estas deficiencias y limitaciones, la paralización del proceso evolutivo del Estado de las Autonomías y el paso de un tiempo razonable para hacer nuevas propuestas relacionadas con la autonomía, dieron lugar a una nueva propuesta de Estatuto, popularmente conocida como Plan Ibarretxe.

Lurraldearen zatiketa gorabehera, Estatutuaren garapenak administrazio bat eratzea, hedabide publikoak sortzea eta hezkuntza sistema bat antolatzea egin du posible; euskararen irakaskuntza eta ezagutza hedatu dira horrela.

Alabaina, estatuko botereek eskuduntzen transferentzia amaitutzat jo dute. Estatuak ahalmenak EAeri transferitzeko ukoa ezin da inongo auzibidetan salatu: ahalmenei buruzko auzi negatiboak soilik eragindako banakoek has ditzakete.

Espainiako gobernuek eskuduntzen banaketa judizializatu egin dute, batik bat Auzitegi Konstituzionalean arauren baten aurka egitean beronen eragina etenda geratzearen ondorioz. Halaber, oinarriko legeriak araubide autonomikoentzat oso aukera gutxi uzten du. Senatua ere lurralde-ordezkapen ganbera gisa guztiz ezdeusa izan da. Autonomia erkidegoan arteko hitzarmenak –federalismo kooperatiboaren adibide– ia ezinezko gertatu dira, batetik araudia oso zorrotza delako, eta bestetik estatuak hori garatzerik nahi ez duelako.

Kritika hauek izanagatik, estatu federal bat eta autonomien estatua gauza bera dela esan izan da; hau ez da inondik ere egia. EAEn oinarri juridikoa ez da konstituzio bat, estatutu bat baizik, eta hau estatu-lege bat da. Beraz, ezinezkoa gertatzen da euskal botereek bakarrik erabakitako erreformak egitea, eta estatua tartean sartzea posible egiten du. EAEk nazioarteko esparruan esku hartzeko oso aukera txikia du. Europako Bata-suna sortzearekin batera, hots, jite berria duen erakunde politiko honekin, estatuaren kategoria klasikoak berrikusteko aukera daukagu, eta estatu ez diren erakundeei status berezia, ezberdina aitortzea eska dezakegu. Espainian oztopo politikorik nagusia estatua politikaren publikoetan duen protagonismo nagusia da; autonomia erkidegoek ez daukate parte hartzeko aukerarik. Alemaniako Errepublikaren Federalean, aldiz, hezkuntza-politiketan Länder-etako ordezkariak badute zer esanik. Azkenik, autonomia erkidegoek erreferendumak deitzeko ahalmenik ere ez dute, eta hau estatu federatuetan ez da zalantzan jartzen.

Gabezia eta muga hauek, autonomia-estatuaren garapena gelditu izanak eta autonomiari buruzko proposamen berriak egiteko arrazoizko tarte bat igarota, estatutu proposamen berri bat plazaratu zen, “Ibarretxe Plana” delakoa.

11. El proceso estatutario en Nafarroa

Después de las elecciones de 1977, la aprobación de la Constitución y del Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco posteriormente, Navarra encuentra en el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, la prime-

ra norma que afecta al sistema político-administrativo existente hasta ese momento. El citado Real Decreto establece la existencia de un Parlamento Foral y de una Diputación Foral. El Parlamento estaría compuesto por 70 miembros elegidos por las Merindades históricas y la Diputación Foral sería también elegida por sufragio universal directo, utilizándose esas mismas Merindades como circunscripciones electorales. Los siete miembros de la Diputación se eligen cinco por cada uno de las Merindades de menor población y dos por las Merindades de Pamplona, dividida en dos distritos electorales, y Tudela. La estructura administrativa creada es una administrativa peculiar, en la que el Parlamento no ejerce potestad legislativa alguna, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta su forma creadora, y las potestades normativas se ejercen conjuntamente entre el Parlamento y la Diputación Foral. En lo que ahora interesa, la Diputación acuerda la aprobación de unas bases de negociación para el amejoramiento del Fuero, que posteriormente será aprobado por el Parlamento Foral (respectivamente 17 de diciembre de 1979 y 1 de julio de 1980). El Gobierno del Estado y la Diputación nombraron las comisiones que iban a negociar sobre ese proyecto, llegándose a un acuerdo por ambas Comisiones el 8 de marzo de 1982, posteriormente aprobado por la Dipu-

tación y el Parlamento Foral, el 9 y 15 del mismo mes de marzo. El Gobierno del Estado remitió con posterioridad el texto a las Cortes Generales para su tramitación, lo que se realizó sin acudir a ninguno de los procedimientos de elaboración de los Estatutos, tramitándose el proyecto de Estatuto por el procedimiento de lectura única y justificándose esta tramitación en la Disposición Adicional primera de la Constitución. Se aprueba la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que entra en vigor el mismo día de su publicación.

Nafarroan urtarrilaren 26ko 121/1979 errege-dekretuak ordurarteko sistema politiko-administratiboa aldatu zuen. Dekretuak Foru-Parlamentu bat eta Foru-Diputazio bat izango zirela zioen. Parlamentua merindade historikoek hautatutako 70 kidek osatuko zuten, eta Foru-Diputazioa ere sufragio unibertsal zuzenez hautatuko zen, hauteskunde-barrutiak merindade horiek berak izango zirelarik. Egitura administratibo hau bitxia da, Parlamentuak ez dauka ahalmen legegilerik –hau bestalde ez da harritzekoa, nola sortu zen kontutan izanik–, eta ahalmen araugileak Parlamentuak eta Diputazioak partekatzen dituzte. Diputazioak Foruaren Hobekuntza egiteko negoziazio-oinarriak onartzea erabaki zuen (1979ko abenduaren 17an); Foru-Parlamentuak onartu zuen gero, 1980ko uztailaren 1ean. Espainiako Gobernuak eta Diputazioak proiektua negoziatuko zuten batzordeak izendatu zituzten; bien arteko akordioa 1982ko martxoaren 8an erdietsi zen; Diputazioak akordioa martxoaren 9an onetsi zuen, eta Parlamentuak, 15ean. Espainiako Gobernuak testua Gorte Orokorretara igorri zuen, baina estatutuak egiteko ezein prozedura aintzat hartu gabe. Estatutu proiektuaren irakurketa bakarra egin zen, Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarria

oinarritzat hartuta. Abuztuaren 10eko 13/1982 Lege Organikoa, Nafarroako Foru-Erregimenaren Berreskurapen eta Hobekuntza Legea, onartu eta argitaratu zen egun berean sartu zen indarrean.

12. Sobre la naturaleza jurídica de los estatutos

Para finalizar este capítulo se hará una breve consideración sobre los Estatutos de Autonomía. Los Estatutos de Autonomía constituyen la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, siendo aprobados mediante ley orgánica, lo que les otorga la naturaleza jurídica de ley. Estos caracteres sucintamente reseñados plantean una serie de cuestiones doctrinales, que a continuación se van a referir.

Los Estatutos son aprobados por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Como tales leyes su régimen jurídico es el propio de éstas, salvo algunas consideraciones que se harán a continuación. El régimen jurídico de la ley significa que es inmune a la intervención de los jueces ordinarios, que están vinculados por las normas con rango de ley, pudiendo solamente interpretarlas y determinar su vigencia. Este rango de ley hace que su control solamente sea posible por la intervención del Tribunal Constitucional.

El contenido del Estatuto es el siguiente: a) La denominación de la CA, que será aquélla que mejor corresponda a su identidad histórica; b) La delimitación de

su territorio; c) La denominación, organización y sede de las instituciones de las instituciones propias; d) Las competencias asumidas y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Este contenido estatutario resalta una serie de cuestiones, que se van a tratar sucintamente. Los Estatutos siguen el principio dispositivo. Esto quiere decir que la propia existencia y ámbito territorial de la Comunidad Autónoma depende del Estatuto. Si no se aprueba un Estatuto, no existe esa Comunidad Autónoma. Otras normas enuncian los entes integrantes del Estado, así sucede en la RFA o en Italia, donde se enuncian los Länder y las Regiones existentes. El principio dispositivo se extiende también sobre las competencias, ya que cada CA dispondrá de las competencias que haya asumido en su Estatuto. Las competencias no asumidas serán del Estado, tal como se establece expresamente y más tarde se analizará.

La norma estatutaria al ser la norma institucional básica y contener las competencias asumidas vincula a las normas posteriores, también a las leyes autonómicas que no podrán ser contrarias al dictado de los Estatutos. El Estatuto es por tanto una norma que las leyes ordinarias deben respetar si no quieren incurrir en inconstitucionalidad. El contenido del Estatuto admite normas de principio, como es el caso del EAPV, así

cuando dice que los poderes públicos impulsarán una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, o a facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, social y cultural.

Los estatutos, debido a sus peculiaridades, estarán sometidos al régimen jurídico ya señalado, siendo su procedimiento de elaboración regulado en la CE. Los procedimientos de elaboración de los Estatutos en vigor en Hegoalde ya se han descrito. Una vez elaborados, su reforma se somete a los procedimientos previstos en las normas estatutarias. Sintéticamente decir que el procedimiento prevé una fase de iniciativa, después tramitación en las Cortes Generales, con un acto previo de aceptación, aprobación por esas Cortes Generales mediante ley orgánica y finalmente aprobación mediante referéndum. La propuesta de reforma estatutaria exige un acuerdo en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Si no se produce ese acuerdo se podrá tramitar como ley ordinaria. En este caso se podría también plantear la posibilidad de que el Parlamento autonómico retire la propuestas de reforma, lo que plantea interesantes problemas procedimentales y sustantivos. Es de gran interés concretar la intervención del Parlamento autonómico tras la aprobación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales. En algunos se ha regulado la denominada

cláusula de retorno, pero en otros no. En este último caso sería razonable defender la intervención del Parlamento autonómico.

El acuerdo entre el Gobierno del Estado, y la mayoría parlamentaria que le apoya, y una minoría de la Comunidad Autónoma podría dar lugar a una propuesta de reforma no compartida por el Gobierno autonómico correspondiente y la mayoría parlamentaria que le da apoyo. Si no se requiriese necesariamente la aprobación de la mayoría parlamentaria autonómica después de la tramitación ante las Cortes Generales, las situaciones resultantes podrían ser realmente paradójicas. Las normas reguladoras de la reforma de los Estatutos deberían haber recibido una atención especial, lo que no ha sucedido. No se escapa que esa regulación sería de una gran complejidad, lo que no es motivo para olvidarla.

Los Estatutos han previsto también procedimientos de reforma simplificados, para el caso de que las Cortes Generales entiendan que el contenido de la reforma no les afecta. La reforma en el caso de Navarra responde al mismo esquema que su elaboración. Resalta en el procedimiento la imposibilidad de modificación unilateral, y la preeminencia que en el procedimiento de reforma se da a la Diputación Foral en detrimento del Parlamento. Éste no tiene ni potestad

de iniciativa para la reforma, debiendo limitarse a la aprobación del acuerdo al que lleguen la Diputación Foral y el Gobierno. No se olvide que la peculiaridad en la elaboración de la LORAFNA dio lugar a que no se celebrase un referéndum sobre la norma, y a que el propio procedimiento de reforma no prevea la necesidad de la consulta.

Gorte Orokorrek Estatutuak lege organikoz onartzen dituzte. Lege maila dutenez, kontrolatzeko aukera bakarra Auzitegi Konstituzionalaren esku dago.

Estatutuaren edukia: a) Autonomia erkidegoaren izena; b) Lurraldearen mugak; c) Autonomia-erkidegoaren erakundeen izena, antolakuntza eta egoitza; d) Hartzen dituen eskumenak eta beroiei dagozkien zerbitzuak eskualdatzeko oinarriak.

Estatutu-araua oinarrizko arau denez eta hartu diren eskumenak zehazten dituen heinean, ondoren etorriko diren arautzako loteslea da.

