

# EL PROBLEMA VASCO: DE LOS FUEROS AL ESTATUTO DE GUERNICA

POR

JUAN PABLO FUSI AIZPURUA

«El Estatuto —declaraba a un periódico de Bilbao el diputado centrista vasco Julen Guimón, aludiendo al Estatuto de autonomía del País Vasco reafirmado el 25 de octubre de 1979— repara un viejo error histórico»<sup>1</sup>. Un «viejo error histórico», hay que añadir, que es ya habitual remontar a otro 25 de octubre: al 25 de octubre de 1839, fecha de la ley que abriría el proceso de abolición de los fueros, el régimen institucional histórico de los territorios vasco-navarros.

De manera que lo que se llama problema vasco —la «cuestión vascongada» en el lenguaje del pasado siglo— tendría ya una duración de ciento cuarenta años. Otra ley posterior a 1839, de 21 de julio de 1876 —resultado, como la de 1839, de una guerra civil— completaría el desmantelamiento de las instituciones vascas y acabaría, por tanto, de incorporar aquella región al ordenamiento jurídico e institucional español. Con dos excepciones: Navarra y los conciertos económicos. En efecto, Navarra, acogándose al artículo 2.º de la mencionada ley de 25 de octubre de 1839, negociaría con el Estado la renovación de sus instituciones forales, concretada en la llamada «ley paccionada» de 16 de agosto de 1841. En virtud de la misma, Navarra conservaría un régimen privativo que le confirió una amplia autonomía administrativa y económica que el antiguo reino conservó celosamente bajo los distintos regímenes que rigieron a España desde entonces<sup>2</sup>.

La segunda excepción serían los conciertos económicos. Una disposición de 1878 —inspirada por un evidente deseo de conciliación que compensase el carácter punitivo que tuvo la ley abolicionista de 21 de julio de 1876— estableció un régimen fiscal especial para Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, en virtud del cual las citadas provincias pagarían al Estado un cupo global anual por contribución, cantidad cuya recaudación quedaba en manos de las Diputaciones provinciales y cuya renovación sería negociada conjuntamente por representantes de éstas y del Estado. Lo que interesa aquí —sin entrar en la debatida cues-

<sup>1</sup> Declaraciones a *El Correo Español-El Pueblo Vasco*, 23 de octubre de 1979.

<sup>2</sup> J. M. Azaola, «El mito del 25 de octubre», *Diario Vasco*, 21 de septiembre de 1979.

tión de si los conciertos crearon o no un «paraíso» fiscal en el País Vasco— es subrayar el carácter diferencial del régimen fiscal vascongado entre 1878 y 1937 —fecha en que Franco abolió por Decreto-ley los conciertos de Guipúzcoa y Vizcaya—, como último vestigio del viejo sistema foral<sup>3</sup>.

Hechas estas dos puntualizaciones, el pleito vasco de los últimos ciento cuarenta años no es, por tanto, sino la aspiración vascongada a recuperar parcial o totalmente, en su forma original o actualizándolo, el régimen institucional por el que aquellos territorios se administraron desde la Edad Media, en que se incorporaron a la Corona de Castilla, hasta 1839. A la vista de una duración tan prolongada —siglo y medio— del problema, parece lógico preguntarse sobre las razones que han impedido su solución en todo ese tiempo y, antes, sobre las que lo originaron.

En este sentido, es preciso prevenir contra las simplificaciones que a menudo se hacen del problema vasco y que atribuyen la abolición foral al doctrinalismo centralista y «jacobino» del liberalismo decimonónico español y que, por tanto, interpretan el carlismo vasco y la peculiar incidencia de las guerras carlistas en la región vasco-navarra como la reacción de vascos y navarros en defensa de sus instituciones seculares amenazadas. La verdad es muy otra. Los recientes trabajos de Fernández de Pinedo y Albadalejo han relacionado, correctamente, la crisis foral —entre la ofensiva de Godoy y la primera guerra carlista— con la crisis económico-social del antiguo régimen en el País Vasco y han demostrado el interés de la incipiente burguesía comercial y mercantil de los núcleos urbanos vascos en modificar el régimen arancelario foral que imposibilitaba su integración en el mercado nacional —y en modificar, en general, aquellas regulaciones de los fueros que obstaculizaban la creación de un sistema económico moderno. Miguel Artola ha observado, por otra parte, que ni la aprobación de la Constitución de Cádiz de 1812, que no recogía los fueros, ni su restauración en 1820 suscitaron protestas o resistencias en la región vasca. Y Julio Aróstegui, finalmente, ha puesto de relieve que el tema foral no jugó un papel destacado en los planteamientos carlistas hasta 1836-37, es decir, hasta mediada ya la primera guerra carlista<sup>4</sup>.

En definitiva, habría que concluir de todo ello —con la cautela lógica que impone la falta de estudios monográficos que complementen los anteriores— que la abolición de los fueros fue consecuencia y no causa de la guerra carlista, que ésta se planteó por motivos en principio ajenos a la cuestión foral, y que fue precisamente la guerra lo que envenenó una cuestión —la extensión de la unidad constitucional a la región vasco-navarra— que inicialmente (en 1812 y en 1820) no apareció como particularmente conflictiva.

Y algo parecido habría que decir en torno a la ley de 21 de julio de 1876. Fue también consecuencia de un alzamiento armado carlista, de un alzamiento que esta vez tuvo motivaciones sobre todo ideológicas mucho más que dinásticas —fundamentales en 1833— y difícil de relacionar, como el conflicto pre-

<sup>3</sup> Sobre los conciertos, Carmen Postigo, *Los conciertos económicos*, San Sebastián, 1979.

<sup>4</sup> Véase E. Fernández de Pinedo, *Crecimiento económico y transformaciones sociales en el País Vasco, 1100-1850*, Madrid, 1974; P. Fernández Albadalejo, *La crisis del antiguo régimen en Guipúzcoa, 1776-1833*, Madrid, 1974; la colaboración de J. Aróstegui, en *Historia del pueblo vasco*, vol. III, San Sebastián, 1978.

cedente, con una crisis honda de la estructura económico-social del país. La guerra carlista de 1872-76 fue básicamente un movimiento contrarrevolucionario, y, por lo que se refiere al País Vasco, escenario principal de la contienda, carente, como la anterior, de contenido «nacional» vasco. No lo tuvo ni siquiera en casos extremos, como el del célebre cura Santa Cruz en cuya guerrilla ha querido verse a veces un ejemplo de lucha popular prenacionalista a la vista de su independencia frente al mando carlista y del carácter localista (guipuzcoano) de sus acciones. Santa Cruz fue, como ha señalado recientemente José A. Ayestarán, un integrista, un apostólico, alzado ante todo en defensa de ideales religiosos, a los que posponía la cuestión foral e incluso la cuestión dinástica. Como ha dicho Ayestarán —haciéndose eco de las ideas anticipadas por el fuerista liberal vizcaíno Fidel de Sagarmínaga en 1875— la cuestión foral no fue tampoco causa de la guerra de 1872<sup>5</sup>. Y es que el carlismo vasco fue más ultramontano que foralista: más que la defensa de las instituciones vasco-navarras le interesaba la instauración en España de un régimen ultracatólico, tradicional y absolutista.

De forma que fueron las guerras carlistas más que unas concepciones centralistas del Estado lo que determinó la abolición de los Fueros vascos. Pero, no obstante, las guerras no hacían necesariamente inevitable la abolición foral. Lo que precipitó la abolición, tanto en 1839 como en 1876, fue una combinación de errores. Errores, de una parte, atribuibles a Madrid. Tanto en 1839 como en 1876 se identificó implícitamente País Vasco con carlismo, y régimen foral con guerra civil: no se quiso ver la existencia de una tradición liberal vascongada —que resistió al carlismo en ambas guerras, como en los sitios de Bilbao, San Sebastián o Hernani—, liberalismo vascongado que defendía el régimen foral y que creía en la posibilidad de su adaptación a los principios políticos de un Estado constitucional moderno. Pero errores vascos también. Porque tanto la ley de 25 de octubre de 1839 como la de 21 de julio de 1876 estaban redactadas en términos relativamente conciliadores que hacían referencia a la modificación más que a la supresión de los Fueros y que, en todo caso, dejaban, al menos sobre el papel, la puerta abierta a posibles negociaciones, procedimiento que los representantes vascongados hicieron naufragar por la rigidez de sus posiciones. Navarra, por el contrario, exhibió en 1841 una evidente voluntad «pactista» con el resultado ya indicado.

Por unas razones y otras, la realidad es que, para todos los efectos, los Fueros quedaron abolidos desde 1876 y que quedó planteada así la «cuestión vascongada». Hasta 1936, el País Vasco no volvería a regirse bajo un sistema institucional propio. Volvería a hacerlo en aquel año aunque el nuevo sistema poco o nada tuviera que ver con los antiguos Fueros. En 1936, se llegó a una solución autonómica en virtud de la cual Alava, Guipúzcoa y Vizcaya accedían a su autogobierno mediante un Estatuto de autonomía que establecía un Gobierno y un Parlamento vascos a los que se transferían un amplio número de competencias administrativas, gubernativas, judiciales, económicas, culturales y sociales.

<sup>5</sup> J. A. Ayestarán, «El cura Santa Cruz. Mito populista vasco», *Muga*, septiembre 1979, páginas 38-49.

Sesenta años hubieron de transcurrir, por tanto, entre la abolición foral y la autonomía vasca, sesenta años, por tanto, en los que el problema vasco quedó pendiente de solución. O tal vez sea más acertado decir que quedó a la espera de su redefinición. Porque lo cierto es que aunque se habló a menudo de la «cuestión vascongada» y aunque la idea de una reintegración foral siguiese viva en la opinión política local, el problema vasco fue, dentro de la dinámica histórica nacional, un problema comparativamente menor hasta 1931, salvo quizá en los años de 1917 a 1919.

La misma abolición foral de 1876 se resolvió con relativa facilidad. Inicialmente provocó protestas solemnes de autoridades e instituciones locales: dimitieron, lógicamente, los diputados forales y dimitieron, con ellos, las Corporaciones municipales. En Madrid, un grupo de intelectuales vascongados lanzó un periódico, *La Paz*, para defender los Fueros, defensa que, en el Senado y en el Congreso, fue asumida por los representantes vascos (Villavaso, Moraza, Aguirre Miramón, Llobregat, etc.). En los años inmediatamente posteriores a 1876 hubo un primer intento de renacimiento literario de la lengua vasca, estimulada sin duda por la sensibilización de la conciencia local que la cuestión foral provocó. La política vasca tardó algún tiempo en asimilarse a la política nacional puesto que en 1876 y 1879 concurren a las elecciones —al menos en Vizcaya— agrupaciones, bien liberales, bien católicas, pero autodenominadas fueristas, con programas, por tanto, centrados prioritariamente y exclusivamente en los intereses vascongados. Pero todo ello se superó pronto. La agitación intelectual se limitó a círculos literarios y eruditos; y desde principios de la década de 1880, aquellas agrupaciones fueristas —conatos de partidos vascongados— o se habían disuelto o habían sido absorbidas por los partidos nacionales. A partir de entonces, la idea de la reintegración foral fue más un sentimiento nostálgico que una reivindicación política <sup>6</sup>.

Es cierto, sin embargo, que en distintas ocasiones, e incluso con relativa frecuencia, la retórica foral rebrotaría en la política vasca. Por ejemplo, en las distintas ocasiones en que hubieron de renovarse los conciertos económicos (1886, 1906, 1916, 1926) o en que hubo que modificarlos como resultado de cambios en la estructura fiscal del Estado (1888, 1889, 1894, 1900, 1913, 1920), la opinión vasca —prensa, partidos, Diputaciones, ayuntamientos, etc.— se movilizó contra las supuestas injerencias del Estado y en defensa de su tradición fuerista. Y también lo hizo casi siempre que surgieron conflictos entre el Estado y los intereses locales: por ejemplo, cuando en 1892 el Estado se incautó de los Astilleros del Nervión por incumplimiento de contratos y cuando en 1893 el ministro de la Guerra, López Domínguez, acordó suprimir la capitalidad militar de Vitoria. Y aun, en otras ocasiones, como en 1907, con motivo de la reforma de la administración local de Maura. El recurso al recuerdo foral fue una forma de legitimar la protesta vasca y una expresión de los sentimientos particularistas de la región.

Pero, antes de 1917-18, la reintegración foral no llegó a cristalizar en pe-

<sup>6</sup> Sobre la política vasca a raíz de la abolición foral, véase J. J. Solazábal, *El primer nacionalismo vasco*, Madrid, 1975; A. Elorza, *Ideologías del nacionalismo vasco*, San Sebastián, 1979; Beltza, *Del carlismo al nacionalismo burgués*, San Sebastián, 1978, entre otros.

ticiones concretas ante las Cortes o ante el Gobierno. Los dirigentes dinásticos vascos —o vinculados al País Vasco— o no quisieron o no supieron hacer que sus respectivos partidos nacionales contemplaran la restauración de los Fueros como una posibilidad legislativa, entre otras razones porque su influencia en dichos partidos fue limitada. El carlismo, que después de su derrota militar en 1876 siguió controlando electoralmente varios distritos en Navarra, Guipúzcoa y aun en Alava y reteniendo importantes minorías en numerosos ayuntamientos de toda la zona vasco-navarra, tampoco llegó a plantear formalmente la cuestión. Y es que, además de sufrir una profunda crisis de identidad que provocaría escisiones significativas (en 1888 y 1919), durante la Restauración, la Regencia y el reinado de Alfonso XIII, el carlismo evolucionaría, bajo el diderazgo de Vázquez de Mella y Víctor Pradera, hacia una concepción tradicionalista, orgánica y católica de la Monarquía española, en la que la idea de unidad nacional primaría sobre la idea foralista, por más que los ideólogos tradicionalistas subrayaran que los Fueros habían sido —y podían volver a serlo— fundamento de la unidad histórica de España. El republicanismo vascongado estuvo dividido ante la cuestión foral entre quienes asimilaban Fueros y carlismo y entre quienes (como Benito Jamar, Francisco Gascue, Francisco Goitia, Ramón Madariaga y otros) veían en los Fueros un régimen democrático vasco compatible con las concepciones republicanas. En cualquier caso, el republicanismo careció de fuerza fuera de las capitales y de algunas poblaciones industriales vascas y sus intereses mediatos e inmediatos se dirigirán más a una reforma política del Estado español —reforma en la que tendría cabida la cuestión vascongada bien dentro de una España federal, bien bajo alguna forma autonómica— que a la reintegración foral. Y por lo que se refiere a los socialistas, que desde 1890 tenían considerable fuerza sindical y electoral en Bilbao y en los varios enclaves industriales de Vizcaya y Guipúzcoa, la cuestión foral carecía para ellos de todo interés casi por definición.

Antes de los años citados anteriormente, sólo hubo un movimiento foralista unitario —aunque limitado a Guipúzcoa— que de haber tenido continuidad podría haber llegado a dar estado parlamentario a la reintegración foral. En 1904, republicanos, liberales, integristas y carlistas guipuzcoanos formaron una Liga Foral con el propósito de recabar la restauración del régimen foral. Pero la Liga se derrumbó al comenzar en 1906 la discusión del proyecto de Ley de Asociaciones y separarse la derecha católica, más interesada en la cuestión religiosa que en el tema vasco<sup>7</sup>.

Así, el tema vasco no se planteó realmente hasta que en 1917 lo asumieron las Diputaciones provinciales y lo plantearon formalmente en Madrid. El 20 de agosto de dicho año, los presidentes de las Diputaciones de Alava (marqués de Aldama), Guipúzcoa (Ladislaw de Zavala) y Vizcaya (Ramón de la Sota y Aburto) enviaron un mensaje al Gobierno exponiéndole su aspiración de obtener amplias facultades autonómicas —«dentro de la unidad de la Nación española», puntualizaban—, aspiración que, según decía el mensaje, «sólo [podía] encontrar satisfacción cumplida en el restablecimiento de sus insti-

<sup>7</sup> Además de los libros citados en la nota anterior, véase J. Orueta, *Ante el problema regionalista. El País Vasco*, Madrid, 1907.

tuciones seculares de sus Fueros», o bien en la transferencia a las Diputaciones de diversas competencias (como beneficencia, obras y servicios hidráulicos, minería, industria y comercio)<sup>8</sup>. Entre esa fecha y diciembre del año siguiente se desarrollaría una intensa campaña —nuevas peticiones de las Diputaciones, asambleas magnas de ayuntamientos, firmas, mítines, prensa— en demanda de la reintegración foral y abolición de la ley de 1839. El 13 de diciembre de 1918, el diputado nacionalista por Baracaldo, Domingo Epalza, planteaba ambas exigencias en el Congreso de los Diputados. Una semana después, el presidente del Gobierno, Romanones, formaba una comisión extraparlamentaria que estudiaría las demandas autonómicas vasca y catalana.

La movilización fuerista de 1917-18 iba a demostrar dos cosas: primero, que el problema vasco, a pesar de seguir planteado en términos de restauración foral, había entrado en una dinámica nueva al asumir su liderazgo el Partido Nacionalista Vasco; y, segundo, que no podía resolverse ya con meros expedientes descentralizadores, como creía la Comisión citada.

En efecto, la iniciativa y la dirección de aquel movimiento había sido nacionalista, ya que había sido la Diputación de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao —presididos por los nacionalistas Ramón de la Sota y Aburto y Mario de Arana, respectivamente— quienes habían lanzado la campaña y habían sido diputados y senadores nacionalistas los que la habían llevado a las Cortes. El hecho era significativo y revelaba el giro que se había producido en la política nacionalista desde la muerte del fundador del partido, Sabino Arana, en 1903. Hasta un año antes de su muerte, Arana había sido independentista: su programa aspiraba a la creación de una Confederación de las siete provincias vascas —las cuatro españolas y las tres francesas— separada de España y Francia. En 1902, se produjo lo que se ha llamado la evolución españolista de Arana a raíz de la cual el líder nacionalista orientaría a su partido hacia la aceptación de la legalidad española y cifraría sus aspiraciones en una autonomía lo más radical posible pero dentro de la unidad nacional. Muerto Arana sin haber perfilado nítidamente sus nuevas posiciones, el PNV concretó su programa en 1906 adoptando la demanda de la derogación de la ley de 1839 como reivindicación central del partido. Era ésta una fórmula sumamente vaga que, por serlo, podía satisfacer a los distintos sectores del partido. Pretendía ser una fórmula más radical que la mera restauración de los Fueros. La abolición de la ley de 1839 supondría, de acuerdo con los escritos de Arana, la recuperación de la soberanía vasca sin romper con ello la unidad española: sería un retorno a aquel pacto de soberanía en virtud del cual —siempre según Arana— los territorios vascos se habían incorporado a la Corona de Castilla.

Pero, como señalaría en 1923 un conocido ensayista nacionalista, Eduardo de Landeta, la fórmula en cuestión era inoperante por su misma indefinición. Como decía Landeta, los ideólogos del nacionalismo no habían explicado ni documentado cuál era la situación del pueblo vasco en sus relaciones con el pueblo español antes de 1839, y señalaba que, en cualquier caso, era total-

<sup>8</sup> El texto del mensaje en Sociedad de Estudios Vascos, *Programa y bases para el Congreso de Autonomía que se celebrará en Vitoria durante el mes de julio de 1924*, San Sebastián, 1922, págs. 13-14.

mente falso afirmar que los vascos perdieron su independencia con la promulgación de la ley de 25 de octubre de aquel año. Landeta consideraba la idea de la derogación de la ley de 1839 como un error, quería que el PNV la abandonase y que concretase sus aspiraciones en la formulación de un proyecto de autonomía vasca<sup>9</sup>.

La crítica de Landeta —ideólogo del sector regionalista del partido— al programa del PNV de 1906 revelaba las divergencias ideológicas que se plantearon en el nacionalismo a la muerte de Arana y que la aceptación de la fórmula derogatoria malamente podía encubrir. Fue sólo cuando el sector regionalista se hizo con el control del partido —lo que puede fecharse entre la salida del partido de Luis Arana en 1915, cambio de nombre del partido por el de Comunión Nacionalista Vasca y la ascensión de Sota y Aburto a la presidencia de la Diputación de Vizcaya en 1917— cuando el nacionalismo se decidió a concretar sus aspiraciones y a plantearlas en Madrid.

Madrid cometió dos errores: no percibir las posibilidades que ofrecía el giro regionalista operado en el interior del PNV y creer que unas vagas promesas descentralizadoras bastarían para canalizar la reivindicación vascongada de 1917-18. Que esto no era cierto quedaría claro en el seno mismo de la Comisión nombrada por Romanones en diciembre de 1918. La subponencia vasca de la misma, integrada por un integrista (Senante), un nacionalista (Chalbaud) y un liberal (Orueta), presentó un voto particular proponiendo un Estatuto vasco que suponía la restauración de las Juntas Generales provinciales en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y el traspaso a ellas de competencias de enseñanza, obras públicas, orden público, riqueza urbana, agrícola, industrial y comercial, higiene, sanidad y administración de justicia, y que, además, implantaba la cooficialidad de castellano y vasco, mantenía los conciertos económicos y regulaba el servicio militar en territorio vasco. Es decir, planteaba una restauración foral actualizada, basada en la potenciación de la personalidad jurídica y de la autoridad administrativa de las provincias (sin contemplarse organismos unitarios, ni Gobierno ni Parlamento vascos ni, por tanto, suscitarse cuestión alguna sobre la inclusión o exclusión de Navarra en aquéllos). Pero el voto particular no fue aceptado por la Comisión, frustrándose así la oportunidad de haber restablecido en el País Vasco un régimen cargado de toda la legitimidad histórica posible y difícilmente impugnable, por tanto, en nombre de supuestos derechos históricos.

El otro error —no percibir el posibilismo y la flexibilidad del nacionalismo— fue el resultado de la misma dinámica interna de la política vasca. El fuerte avance electoral del PNV desde 1917 provocó una viva reacción de la entonces vigorosa derecha españolista vascongada. En abril de 1918, el diputado tradicionalista Víctor Pradera desencadenó en el Congreso una violenta ofensiva antinacionalista centrada, básicamente, en denunciar las ambigüedades del PNV y en advertir sobre el potencial carácter separatista de sus teorías sobre la soberanía vasca. En enero de 1919, conocidos industriales y políticos monárquicos crearon en Vizcaya una Liga de Acción Monárquica a fin de unificar las fuerzas monárquicas de la provincia frente al nacionalismo. Para Lan-

<sup>9</sup> E. Landeta, *Errores del nacionalismo*, Bilbao, 1923.

deta, la creación de la Liga era una «declaración temeraria e insensata» de que la Monarquía carecía de soluciones para el problema vasco<sup>10</sup>. No lo era: la aparición de la Liga revelaba que la Monarquía iba a optar por una política de reforzamiento de sus propias bases políticas en el País Vasco antes de abordar la solución del problema y a fin de no dejar la región bajo hegemonía nacionalista. Los éxitos electorales de la Liga entre 1919 y 1923 —éxitos fraudulentos— darían la razón a esa estrategia. Pero significaría el fracaso del sector regionalista del nacionalismo, sector fuertemente contestado, por otra parte, dentro del partido por los sectores independentistas<sup>11</sup>. Con la aparición de la Liga, se le cerraban al PNV las puertas de la Monarquía; y se aplazaba la posible solución fuerista de la cuestión vascongada. A la vista del retroceso electoral del PNV a partir de 1919, Madrid podría ignorar las demandas planteadas el año anterior y dar así por zanjada, temporalmente, la cuestión. Pero el éxito monárquico resultaría engañoso. La dictadura de Primo de Rivera acabó con el sistema monárquico de partidos; el PNV saldría de aquélla unido y reforzado, y el problema regional, enconado.

Esa sería la herencia que recibiría en 1931 la II República. La idea de España que inspiró la Constitución republicana implicaba el reconocimiento de la existencia de regiones con una personalidad histórica acusada y con derecho, por tanto, a constituirse como comunidades autónomas. Entre ellas se incluía la región vasca: así lo plantearon en 1930 ante la oposición republicana reunida en San Sebastián los dos únicos políticos de la región presentes —el socialista Prieto y el republicano Sasiain— y así lo reconocería en 1935 la más significada personalidad del nuevo régimen, Manuel Azaña.

Y, sin embargo, el País Vasco no tendría su Estatuto de autonomía hasta octubre de 1936, hasta casi tres meses después de iniciada la guerra civil española. La experiencia republicana supuso, por tanto, una nueva frustración vascongada en cuya explicación hay que descartar rápidamente supuestas incomprensiones u hostilidades centralistas hacia las reivindicaciones vascas. No las hubo. La Constitución republicana admitía la autonomía regional vasca. Los hombres del nuevo régimen la prometieron casi desde el mismo momento de la proclamación de la República: «Les he indicado mi creencia —explicó Prieto, nuevo ministro de Hacienda, el 23 de abril de 1931 tras recibir a una delegación del PNV— de que dentro de este régimen les será factible conseguir cosas que hasta ahora creyeron ellos lejanas e irrealizables». «Yo os juro —decía el 3 de mayo en Eibar, sobre las libertades vascongadas— que la voluntad de este gobierno provisional no estará vacilante en el impulso de restablecerlas»<sup>12</sup>. Y en el ánimo general —reflejado, por ejemplo, en los editoriales de la prensa nacional— existía la convicción que lo que se iba a conceder a Cataluña no podría denegarse al País Vasco.

Pero aunque el problema vasco no polarizara la política republicana con

<sup>10</sup> E. Landeta, «Los políticos españoles ante el problema de la autonomía vasca», *Hermes*, núm. 33, febrero 1919.

<sup>11</sup> En 1921, la crisis interna del PNV conduciría a la escisión del sector «aberriano», a la independentista cuyo portavoz era el periódico *Aberri* y su ideólogo más destacado Eli de Gallástegui.

<sup>12</sup> Véase *El Liberal*, Bilbao, 24 de abril y 5 de mayo de 1931.



la pasión con que lo hizo el catalán, iba a resultar un problema de solución más difícil y complicada. En el estancamiento que entre 1931 y 1936 iba a sufrir el proceso autonómico vasco se combinarían circunstancias y factores muy diversos. Hubo, en primer lugar, un problema fundamental: la no existencia de una concepción unánime del hecho diferencial vasco, de una concepción unánime de la idea política y territorial de Euzkadi.

Sólo los dos partidos nacionalistas —el PNV y Acción Nacionalista Vasca, escisión liberal y laicista del anterior, aparecida en 1930— asumían íntegramente la idea y el proyecto de una Patria vasca. Las restantes fuerzas políticas de la región —del tradicionalismo al socialismo con la excepción tardía del Partido Comunista— rechazaban la interpretación nacionalista: entendían el País Vasco como una región diferenciada por una cultura singular, una lengua propia y unas instituciones históricas privativas, pero negaban que tales características justificasen su definición como nación.

La interpretación del hecho vasco del carlismo de la derecha católica independiente y aun del monarquismo arrancaba de la tradición foral: veía en los Fueros el régimen histórico peculiar —y, por tanto, diferencial— de las provincias vascongadas, pero también el verdadero fundamento de su vinculación a España, una vinculación que dichas fuerzas consideraban inquebrantable y amenazada por el nacionalismo. Así, el foralismo de la derecha vasca de los años treinta fue más retórico que real. La apelación a los Fueros fue ante todo una maniobra antiestatutista y no una reivindicación firme: se trataba de arrojar el peso del régimen histórico vasco —bajo el que jamás existieron ni instituciones políticas unitarias ni gobierno ni parlamento vascos— contra la creación de una comunidad autónoma vasca en la que se creía ver una amenaza a la unidad nacional<sup>13</sup>.

La izquierda liberal republicana y el PSOE tenían también —o acabaron por tener— su propia interpretación (no nacionalista) de lo vasco. Ambos movimientos acabarían aceptando, con mayor o menor convicción, tesis autonomistas dentro de una concepción que entendía la autonomía como fundamento de la solidaridad entre las regiones de España. El republicanismo guipuzcoano era (ya en el siglo XIX) mayoritaria y sinceramente fuerista dentro de una interpretación liberal que veía en los Fueros códigos democráticos, interpretación que en última instancia se remontaba al progresismo vascongado de la década de 1830 y que, más recientemente, desde fines del XIX, habían expuesto y sostenido hombres como Jamar, Gascue y Goitia. El republicanismo vizcaíno tardó más en aceptar tesis «vasquistas», sin duda porque en Bilbao estuvo siempre muy vivo el recuerdo de la resistencia anticarlista y también porque fue en Vizcaya donde antes de 1936 fue más vigoroso el movimiento nacionalista, circunstancias que dieron al republicanismo liberal posterior a 1876 un fuerte tinte españolista. Sin embargo, cabe decir que desde la década de 1910, el republicanismo vasco creía que una futura República habría de abordar la «cuestión vascongada» mediante el reconocimiento institucional del hecho di-

<sup>13</sup> Como ejemplo de esa ideología, véanse el discurso de Ramiro de Maeztu en el Congreso sobre Alava en *Diario de Sesiones de las Cortes*, 27-28 de febrero de 1934, y el de Calvo Sotelo sobre el nacionalismo vasco, también en *Diario de Sesiones de las Cortes*, 5 de diciembre de 1935.

ferencial de la región. De hecho, un republicano de Bilbao, Ramón de Madariaga, sería el inspirador principal de los varios proyectos de Estatuto de autonomía que se estudiaron y discutieron una vez proclamada la II República.

Y lo mismo habría que decir del PSOE. Inicialmente hostil a todo movimiento regionalista por considerarlo contrario a los ideales de solidaridad de clase de la ideología socialista y radicalmente enfrentado en el País Vasco a un nacionalismo marcadamente etnicista y religioso, el PSOE aceptó la idea de autonomía desde su Congreso de 1918, después que la Primera Guerra Mundial reforzase considerablemente las reivindicaciones de las nacionalidades y la idea del derecho a la autodeterminación. Los socialistas vascos no cejaron en su oposición al PNV, pero, como decía a menudo su líder Prieto, tenían más su reaccionarismo —lo que antes de 1936 era un hecho— que su nacionalismo.

En cualquier caso, ese antagonismo no impediría que el PSOE vasco apoyara la autonomía vasca: fueron Prieto y el dirigente republicano de San Sebastián, Fernando Sasiain, quienes plantearon el tema vasco a la oposición republicana reunida en San Sebastián en 1930 —reunión a la que no asistió el PNV—. Luego, ya bajo la República, la actitud socialista quedó fijada por la ponencia que estudió el primer proyecto de Estatuto vasco y cuyas conclusiones fueron presentadas al pleno de la Federación Socialista Vasco-Navarra reunida en Bilbao el 7 de junio de 1931: «Estima esta ponencia —integrada por conocidos dirigentes de la región como Zugazagoitia, Torrijos, Urréjola, De los Toyos y Herrero— que, ateniéndose al espíritu del pacto de San Sebastián, y todavía más al espíritu autonomista de la doctrina del Partido Socialista, procede favorecer, en cuanto no pugne con las conquistas republicanas, el anhelo de las provincias vascongadas...» Es decir, el PSOE optaba por una autonomía ajustada a la letra y al espíritu del régimen republicano<sup>14</sup>.

Al margen del PNV y del ANV sólo el entonces débil Partido Comunista elaboró una teoría «nacional» del hecho vasco. Pero lo hizo tarde —a raíz de la incorporación al partido, ya en la II República, de una nueva generación de militantes nacidos en el País Vasco (Jesús Larrañaga, Juan Astigarrabía, Aurelio Aranaga, Luis Zapirain y otros)— y desde presupuestos ideológicos diametralmente opuestos a los del nacionalismo. El Partido Comunista vasco arrancaba de una interpretación clasista del problema vasco en la que la idea de nacionalidad se identificaba no ya con unos derechos históricos y con unos rasgos culturales específicos, sino con el movimiento revolucionario de obreros y campesinos. La teoría comunista proclamaba el derecho a la autodeterminación y aun a la independencia vasca, pero rechazaba el carácter chauvinista del PNV y su vinculación con el capital vasco: era a través de un doble proceso de autodeterminación y revolución proletaria como para el PC vasco debía plantearse y entenderse la cuestión de la libertad vasca<sup>15</sup>.

Pero no hubo sólo diferencias en torno al concepto «nacional» de Euzkadi. Existieron, además, insalvables diferencias en torno a la territorialidad de la

<sup>14</sup> *El Liberal*, Bilbao, 9 de junio de 1931.

<sup>15</sup> Jeiki, «El problema nacional vasco a través de la teoría comunista», *Euskadi Roja*, 22 de abril-1 de julio de 1933.

proyectada comunidad autónoma y, más concretamente, en torno a Navarra. Para el PNV, Navarra —la Vasconia romana— era no ya parte integrante de la comunidad vasca, sino incluso fundamento y origen de la misma. Para el fuerismo, Navarra no era problema, con independencia de lo que pudiera pensarse sobre el carácter vasco o no vasco del antiguo reino. El régimen foral excluía la existencia de una comunidad unitaria: se fundamentaba en el derecho de cada uno de los territorios forales (Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra) a regirse con sus propias instituciones mediante pactos de cada territorio con el Estado. Los Fueros, por tanto, respetaban la personalidad diferenciada de cada una de las provincias vasco-navarras. Fue precisamente la posibilidad de que Navarra quedase difuminada en un régimen unitario lo que llevó al carlismo y a otras fuerzas políticas navarras a jugar abiertamente en 1932 la carta del «navarrismo» —la afirmación de la personalidad diferenciada de Navarra, sentimiento fuertemente arraigado en la conciencia popular— que llevaría a que en junio de ese año los Ayuntamientos navarros dijeran «no» al Estatuto vasco. Desde entonces, la integración de Navarra en el País Vasco sería una aspiración irrenunciable para el vasquismo e inadmisible para el navarrismo.

Pero no fueron sólo estos dos problemas —la cuestión de la definición del País Vasco como nación y la cuestión de Navarra— los que dieron al traste con la autonomía vasca. Como he intentado explicar en otro sitio<sup>16</sup>, terciaron igualmente errores políticos, intereses de partido, diferencias ideológicas y pugnas por el sentido y control de las futuras instituciones autonómicas. Esquemáticamente, los factores que hicieron imposible la autonomía vasca antes de 1936 serían:

1.º Los errores del PNV. Y errores múltiples. El PNV se equivocó al no apoyar a la oposición republicana a la dictadura de Primo de Rivera, hecho que le restó autoridad moral y credibilidad democrática ante el régimen republicano, cuya ideología liberal y laicista pugnaba, por otra parte, con la confesionalidad del nacionalismo vasco. Se equivocó de nuevo en 1931 al aproximarse a fuerzas netamente antirrepublicanas —carlismo, derecha católica vasca—: el Estatuto de Estella primer proyecto de Estatuto vasco, apoyado sólo por carlistas y nacionalistas, era por alguna de sus cláusulas —en concreto, la que reservaba las relaciones con el Vaticano al País Vasco— anticonstitucional y, por ello, casi una declaración de ruptura con la República. Y volvió a equivocarse el PNV a todo lo largo del período republicano: careció de flexibilidad para haber montado alguna estrategia parlamentaria que le hubiera proporcionado los apoyos necesarios para ver prosperar sus aspiraciones. Sin el respaldo de otras fuerzas parlamentarias, el PNV, dada la exigüedad de su representación en la Cámara, estaba abocado al aislamiento y al fracaso.

2.º La defeción de Navarra en 1932, fundamentada en el sentimiento navarrista de la mayoría de las fuerzas políticas navarras y desencadenada por la ruptura carlismo-PNV a raíz de iniciarse a fines de 1931 la aproximación del nacionalismo vasco hacia la República (aproximación tibia, no exenta de

<sup>16</sup> J. P. Fusi Aizpúrua, *El problema vasco en la II República*, Madrid, 1979.

conflictividad y con retrocesos graves, sobre todo en 1933, pero gradualmente irreversible). Si el primer proyecto de Estatuto hubo de ser retirado, en septiembre de 1931, por anticonstitucional, el segundo quedó paralizado al retirarse del mismo, meses después, los Ayuntamientos navarros.

3.º La oposición de la izquierda republicano-socialista (vasca y nacional) al PNV. Republicanos y socialistas vascos apoyaron la autonomía: sus representantes participaron activamente en cuantas ponencias se constituyeron para redactar los diversos proyectos de Estatuto. Pero quisieron una autonomía bajo su control y previa exclusión del PNV. Así, en 1931-33, entendieron y gestionaron que el proceso autonómico fuese dirigido por las gestoras provinciales —en las que el PNV no participaba— y no, por los Ayuntamientos, muchos de ellos nacionalistas, o por los partidos. Se planteó así un grave problema de competencias (gestoras-Ayuntamientos) que retrasó innecesariamente el proceso de la autonomía y que provocó un progresivo endurecimiento en las relaciones izquierda-PNV que culminaría en 1933, agudizado por la enérgica política antinacionalista de los gobernadores civiles de las provincias vascongadas, todos ellos destacados militantes de la izquierda vasca. La autonomía vasca llegó en 1936, precisamente cuando la izquierda, el Frente Popular, la asumió plenamente. Ello significaba que la izquierda reconocía implícitamente su equivocación en el primer bienio republicano.

4.º La política antiestatutista del bienio radical-cedista de 1934-35. Aunque inicialmente el partido radical pareció apoyar en el País Vasco al PNV —regalándole el plebiscito de 1933, celebrado sin que se cumplieran los requisitos democráticos mínimos de intervención y control de las mesas electorales—, lo cierto es que en 1934 se produciría desde el poder una obvia ralentización de todo el proceso autonómico cuya prueba más evidente sería el conflicto entre la Generalitat y Madrid sobre la Ley de Cultivos. También la autonomía vasca quedó estancada: en febrero de 1934, la derecha alavesa intentó separar Alava de la futura comunidad autónoma, acordándose finalmente celebrar una nueva consulta en dicha provincia (consulta que nunca se celebraría); en el verano del mismo año, una mayoría de Ayuntamientos vascos desafiaron al Gobierno a propósito de una supuesta violación de los conciertos económicos. Ambos incidentes —de los que basta aquí mencionar su ocurrencia— revelaron el enfriamiento que se había producido en las relaciones entre el Gobierno y las fuerzas políticas vascas. La rebelión de los Ayuntamientos fue la expresión del descontento vasco ante los nuevos retrasos en el proceso autonómico.

5.º El espíritu antiautonomista y antidemocrático de la derecha española y de la derecha vasca. Una y otra apoyaron el primer Estatuto vasco, el de Estella, pero sólo en cuanto vieron que el País Vasco podía convertirse en un foco de oposición al régimen republicano. Cuando vieron que el PNV estaba dispuesto a iniciar una tibia aproximación a la República como vía hacia la autonomía vasca, la derecha abandonó enteramente toda idea estatutista. En el País Vasco, jugaría las cartas de la reintegración foral, del «navarrismo», del antiseparatismo y aun del «alavesismo»; a nivel nacional, la carta del nacionalismo español dentro de una idea tradicional, católica y unitaria de España y sus regiones. A corto plazo, y por lo que hace al caso vasco, la acti-

tud de la derecha —en este caso del carlismo— sería decisiva para la defeción de Navarra de 1932 y para el «parón» alavés de 1934. A plazo algo más largo, crearía una ideología nacional que condicionaría la actuación de la derecha posibilista —la CEDA— y acabaría por apelar a los sentimientos unitarios de parte del Ejército.

Por todo ello no hubo Estatuto vasco hasta 1936. Lo hubo a partir de octubre de dicho año, iniciada ya la guerra civil y con Alava, Navarra y la casi totalidad de Guipúzcoa bajo la autoridad de Franco. Lo que hizo que hubiera Estatuto vasco en 1936 fue el giro del Frente Popular que incluyó la autonomía como uno de los puntos centrales de su programa electoral, sin duda convencido de la fuerza de los sentimientos autonomistas del electorado vasco y como un intento de presentar una alternativa política coherente al PNV. El Frente Popular mantuvo sus compromisos electorales. Prieto mismo tomó un interés personal especial en la cuestión. A sus ideas e indicaciones respondió el texto autonómico elaborado en la primavera de 1936 por la ponencia designada por la Comisión parlamentaria correspondiente: se hizo un Estatuto breve, ajustado a la Constitución de 1931, sin Navarra, limitado prácticamente a definir las bases elementales de la futura autonomía y sus competencias básicas.

Era un Estatuto que, comparativamente con proyectos anteriores, reducía sensiblemente el techo de la autonomía vasca. Sin embargo, el estallido de la guerra civil hizo que el PNV —cuyo líder Aguirre había formado parte de la ponencia— aceptara el Estatuto y asumiera las máximas responsabilidades de poder en el Gobierno provisional vasco que, a su amparo, se constituyó el 7 de octubre de aquel año. Aquel Gobierno iba a sobrevivir hasta diciembre de 1979; pero de sus cuarenta y tres años, sólo nueve meses podrían ser contabilizados como gobierno efectivo (y sólo en Vizcaya); Bilbao cayó en poder de Franco en junio de 1937. El Gobierno vasco —presidido por Aguirre hasta 1960, y, luego por Leizaola— sobrevivió en el exilio.

Días después de tomado Bilbao, el Gobierno de Franco suprimía por Decreto-ley de 23 de junio de 1937 el régimen de concierto económico para Guipúzcoa y Vizcaya, decreto cuyo preámbulo —suprimido sólo en 1968— aludía a la «traición» de las dos citadas provincias a la causa nacional.

El decreto era, además, premonitorio. Anticipaba lo que en efecto sucedería a lo largo de cuarenta años: el nuevo régimen iba a realizar una política basada en una plena integración cultural, en una total centralización administrativa y una completa uniformización legislativa. Con la excepción de las tímidas descentralizaciones de Navarra y Alava, la región vasco-navarra quedó plenamente incorporada a la administración del Estado, sin que subsistiera el menor vestigio de sus peculiaridades institucionales y culturales. Esta política sería, sin embargo, contraproducente: treinta años después de la guerra civil, el problema vasco resurgiría con mayor acritud que nunca, a pesar de que bajo el régimen de Franco toda la región vasco-navarra había experimentado un nuevo y espectacular crecimiento económico que haría de aquélla una de las zonas más industrializadas y de mayor renta *per capita* de España.

La experiencia franquista desembocó, finalmente, en la aparición de un movimiento terrorista —ETA— con considerable apoyo popular y en una

agudización de la conciencia de diferenciación vasca y, al hilo de la tensión provocada por la espiral de la violencia terrorista y la represión policial, en un clima de crispación y politización exasperadas que impregnaría la práctica totalidad de sectores de la sociedad vasca. Los resultados electorales de 1977 y 1979 no dejarían lugar a dudas: el PNV, con casi un 40 por 100 de los votos emitidos, sería la primera fuerza política de la región; a su lado, la izquierda independentista y revolucionaria —movimiento inexistente antes de 1936— nacida de ETA, totalizaría cifras próximas al 20 por 100 de los votos.

Los años del franquismo, más la modernización y secularización de la región vasca y de Navarra, habían acabado con el carlismo, aquel populismo católico, foralista y españolista que antes de 1936 tuvo tanta fuerza entre vascos y navarros. De hecho, el franquismo desacreditó al españolismo en el País Vasco. El estigma de «sucursalismo» pesaría sobre los partidos vascos de ámbito estatal (Unión de Centro Democrático, PSOE y Partido Comunista), lo que les plantearía graves dificultades de imagen política e identidad ideológica que repercutirían sensiblemente en sus resultados electorales.

Ese sería el legado que recibiría la Monarquía democrática gradualmente instaurada desde 1975, un legado envenenado y explosivo: una comunidad convencida de haber sido victimizada, un activísimo movimiento terrorista, una psicología colectiva (la vasca) radicalizada por la violencia y la tensión y una ruptura casi total de los vínculos que mantenían vertebrado al pueblo vasco con la comunidad nacional. Y como problema inmediato, casi quinientos presos vascos, varios de ellos convictos de graves delitos de terrorismo.

A la vista de esa realidad, en el momento de producirse la transición hacia la democracia había dos convicciones generalizadas: que el problema vasco sería el problema más grave de la transición y que no se resolvería sin la concesión al País Vasco de un régimen de autonomía que enlazase con la legalidad creada en 1936. La realidad no haría sino confirmar esas convicciones. La historia del problema vasco en los cuatro años posteriores a la muerte de Franco se aproximaría a una pesadilla: atentados gravísimos, numerosas jornadas de lucha, movilizaciones continuas, violentos desórdenes públicos provocados muchas veces por los manifestantes pero otras por la misma reacción desmedida de las fuerzas del orden, acciones incontroladas de grupos de ultraderecha, «guerra sucia» en torno a los refugiados vascos en Francia, y un largo y trágico etcétera. En esos cuatro años, la violencia se cobraría casi trescientas víctimas, en su mayoría miembros de las fuerzas de orden, sin faltar entre ellos varios oficiales del Ejército. Si en 1978 había sido liberado el último preso vasco detenido bajo el franquismo, un año después había ya en prisión otra vez casi dos centenares de detenidos en relación con actos de terrorismo. A pesar de los progresos logrados en el terreno político, la organización ETA y los grupos políticos próximos a ella seguían empeñados en lo que ellos veían como una lucha por la independencia vasca. Precisamente, esa situación de tensión permanente haría lento y contradictorio el ritmo de esos programas políticos antes aludidos y que serían: concesión de amnistía, legalización de la bandera vasca, concesión de un régimen de preautonomía con la creación de un Consejo General Vasco, restauración de Diputaciones y Juntas Forales, derogación en la Constitución de las leyes abolicionistas de Fueros

(las de 1839 y 1876) e incorporación a aquélla de cláusulas de neto contenido foral. El problema sería que alguna de estas medidas —la amnistía, la legalización de la bandera— se tomaron con vacilaciones notorias, explicables sin duda por el clima de violencia pero que fueron ocasión para nuevas tensiones y movilizaciones callejeras; y que en otras, se cometieron torpezas políticas graves: así, dar la presidencia del primer Consejo General Vasco, creada en febrero de 1978, a un socialista (Ramón Rubial) y no al PNV fue un error. La presencia nacionalista al frente de la preautonomía vasca habría probablemente prestigiado a la institución, restado argumentos políticos al independentismo, obligado al PNV a asumir las responsabilidades de gobierno de cara a la pacificación del País Vasco y roto en parte el distanciamiento existente entre el partido nacionalista y «Madrid».

El hecho no era trivial porque otra cosa estaba clara desde el momento de la transición: que el problema vasco había que resolverlo con el PNV y no sin él o contra él. Los hechos darían también la razón a quienes así pensaron en 1975: el problema vasco no entró en vías de solución —y me refiero al problema histórico vasco, no a la violencia— hasta que se produjeron ya en el verano de 1979 negociaciones personales entre el presidente del Gobierno, Suárez, y el presidente del PNV (y del segundo Consejo General Vasco, tras la reorganización del organismo en marzo de dicho año), Carlos Garaicoetxea.

Antes, se había producido el contratiempo político más grave de toda la transición en relación al problema vasco: el PNV optó por abstenerse en el referéndum constitucional de 1978, no obstante ser dicha Constitución, como ya se ha indicado, la primera y única Constitución española en recoger en su articulado referencias a los derechos históricos del pueblo vasco y en derogar las leyes abolicionarias de los Fueros. Pero el PNV quería que la Constitución reconociese y amparase los derechos históricos vascos y contemplase su reintegración y actualización mediante acuerdo entre las instituciones representativas del País Vasco y el Gobierno. El Gobierno —representado por el ministro Abril Martorell en las interminables y estériles negociaciones que tuvieron lugar durante el verano de 1978 sobre el asunto— entendía que toda fórmula de reconocimiento de derechos vascos debía incluir una mención expresa de que dicho reconocimiento se hacía en el marco de la Constitución, solución sistemáticamente rechazada por el PNV por entender que dicha fórmula se asemejaba demasiado a la del artículo 1.º de la Ley de 1839 que, bajo apariencia de un reconocimiento de los Fueros, había permitido su abolición. Abril Martorell acabó por hacer cuestión cerrada de su posición: el Gobierno no podía admitir ninguna legitimidad que no naciese del texto constitucional. En definitiva, dejando al margen las posibles responsabilidades individuales que interesan más al anecdotario político que al análisis histórico, no hubo acuerdo por dos razones: por la inflexibilidad del PNV —puesto que por más que el PNV proclamara su voluntad negociadora lo cierto es que rechazó fórmulas muy próximas a sus planteamientos— y la torpeza negociadora del Gobierno —o de Abril Martorell— que llegó a romper fórmulas por él mismo avanzadas y aceptadas por el PNV. En todo caso, el PNV no votó la Constitución: ésta fue votada por menos del 50 por 100 del censo electoral en Vizcaya y Guipúzcoa (pero por un 60 por 100 en Alava y un 66 por 100 en Na-

varra). Sin embargo, la Constitución de 1978 iba a abrir la vía hacia una nueva solución autonómica de la «cuestión vascongada». La Constitución reconocía el derecho a la autonomía de las nacionalidades —fórmula para definir a las regiones históricas y cuya aceptación supuso ya una gran concesión a los nacionalismos— y señalaba el procedimiento para ejercerlo. En concreto, en los casos vasco, gallego y catalán, se autorizaba a que los parlamentarios de la región se constituyesen en asamblea y elaborasen un proyecto de Estatuto de autonomía para su posterior entrega en las Cortes. El proyecto de Estatuto vasco fue el primero en estar listo: fue entregado en las Cortes el 29 de diciembre de 1978, días después de aprobarse la Constitución.

El nuevo proyecto de Estatuto vasco —llamado de Guernica por haber sido aprobado por los parlamentarios vascos en dicha localidad— era por todos conceptos muy superior a los proyectos de la época republicana. Políticaicamente, era un Estatuto fruto del consenso en la casi totalidad de los partidos vascos, no imposición unilateral de uno de ellos: desde la derecha españolista (Alianza Popular) hasta un sector de la izquierda vasquista (Euzkadiko Ezkerra), los principales partidos vascos (PNV, PSOE, UCD, PC, ESEI...) participaron en la elaboración del texto. Se opuso únicamente un grupo de pequeños partidos independentistas próximos a la rama más radical de ETA (la rama militar) y unidos desde el último trimestre de 1978 en la coalición Herri Batasuna: lo significativo fue, quizás, que HB fue incapaz —contra lo que había proclamado— de promover una alternativa estatutaria popular al texto de Guernica.

El Estatuto de Guernica definía una comunidad vasca integrada por Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra (avance sensible sobre el Estatuto del 36). Afirmaba la nacionalidad del pueblo vasco. Establecía un amplísimo abanico de competencias exclusivas y/o legislativas del País Vasco autónomo y entre ellas la administración de justicia, todo lo referente al régimen de política económica y a la economía vasca, la seguridad social, el orden público, la cultura y la educación; preveía la creación de una TV vasca; proclamaba la cooficialidad del vascuence y del castellano; creaba un Gobierno y un Parlamento vasco, elegido por sufragio universal y formado por un número igual de representantes de cada provincia; restablecía para la administración de las distintas provincias el sistema de Juntas forales; y creaba finalmente una Hacienda vasca, restableciendo el sistema de conciertos económicos en virtud del cual la recaudación e inspección fiscal pasaría a las Diputaciones de cada una de las provincias vascas. El Estatuto creaba, por tanto, un País Vasco con las más altas cotas de autogobierno transferibles a una región en un Estado integral, aunque no reconociese el derecho a la autodeterminación, aspiración de la izquierda independentista.

El problema era que alguna de esas cotas —o mejor, la redacción de algunos artículos— desbordaban virtualmente el marco de la Constitución. Algunos artículos eran anticonstitucionales o, al menos, sumamente ambiguos y mal ajustados a la letra de la Constitución: así, por ejemplo, el artículo 1.º-2 que afirmaba veladamente la soberanía del pueblo vasco (como distinto del español); así también la inclusión del término Territorios Históricos sin precisar que se trataba de las provincias; o la atribución de muchas competencias



exclusivas a la comunidad vasca cuando lo eran del Estado; y otros muchos casos. Así, no pudo sorprender que el Gobierno y UCD —y otros partidos— hicieran públicos sus «motivos de desacuerdo» con el texto de Guernica, lo que sucedió en junio de 1979. Dado que el PNV y otras fuerzas nacionalistas consideraban que el Estatuto de Guernica era un estatuto «de mínimos» cuyo techo autonómico no admitía recortes, se pensó en una repetición del diálogo de sordos que se había producido durante la negociación de la Constitución. Jurídicamente, el Gobierno y UCD llevaban razón; pero el problema vasco no era simplemente una cuestión jurídica: era una cuestión fundamentalmente política. Dadas la persistencia de la tensión y de la presión terrorista en el País Vasco y el auge espectacular de los grupos independentistas y pararevolucionarios en las elecciones de marzo y abril de 1979, la aprobación de un Estatuto vasco muy próximo al de Guernica era la clave para la victoria política de los partidos vascos que habían apostado por las vías legales y parlamentarias: la alteración sensible del texto de Guernica hubiera supuesto una considerable derrota moral de los mismos y un éxito indudable del independentismo radical.

Así pareció entenderlo el Gobierno y, en concreto, los dos miembros del mismo que tuvieron, al parecer, parte principal en la negociación del Estatuto vasco: el presidente Suárez y el ministro Pérez Llorca. Desde ese momento, lo que se había temido fuera una nueva y obstinada confrontación, se transformó en una negociación Gobierno-representantes vascos ardua, laboriosa y tenaz, pero resuelta —en la misma residencia del jefe de Gobierno— en un clima de diálogo, concesiones mutuas y distensión. Y resuelta favorablemente, incluidos los puntos más conflictivos (hacienda, policía, educación): el 17 de julio, la ponencia constitucional aprobaba un texto que no alteraba sustancialmente el de Guernica y, además, mejoraba la redacción de éste y salvaba toda posible anticonstitucionalidad. El 21 de julio —en la misma fecha en que fueron abolidos ciento tres años antes los Fueros— la Comisión Constitucional ratificaba el acuerdo de la ponencia; el 25 de octubre, el 60 por 100 del electorado vasco —cifra más alta de la esperada, alta en términos absolutos y muy alta habida cuenta del clima de tensión del País Vasco— votaba en un referéndum y daba un «sí» abrumador al Estatuto. Un mes después, lo ratificaban las Cortes: el País Vasco accedía a una situación de autogobierno sin paralelo en su historia, ni siquiera bajo el régimen foral.

Quedaba así, por tanto, reparado el «error histórico» de 1839 y 1876. Ello no significaba que hubieran terminado los problemas en el País Vasco. Las dos ramas de ETA aún tratarían de influir sobre el curso de los acontecimientos. Una semana después del acuerdo de la Comisión Constitucional, varias bombas puestas por ETA político-militar en Madrid causaron seis muertos y numerosos heridos; la rama militar incrementó su actividad terrorista en los meses de agosto y septiembre culminando con el asesinato en San Sebastián del gobernador militar de Guipúzcoa. El orden público volvería a alterarse dramáticamente: días antes de aquel atentado, una intervención desproporcionada de las fuerzas de orden público había dado lugar a violentos enfrentamientos en la calle, en los que un joven resultó muerto.

En todo este tiempo, los líderes de los partidos próximos a ambas ramas

de ETA continuaron provocando verdaderas conmociones políticas con sus explosivas declaraciones o bien a favor de la independencia vasca y del activismo de ETA o bien denunciando la represión en el País Vasco. En el mes de noviembre, ETA (p.-m.) secuestraría a un destacado político del partido del Gobierno.

Y, junto al terrorismo y al orden público, surgiría finalmente el problema de Navarra, problema, como vimos, inexistente bajo el régimen foral y planteado desde que en la II República se habló de un ente autonómico vasco que incluyera al antiguo reino navarro. El problema ya se había replanteado a finales de 1977 al crearse el Consejo General Vasco. En aquella ocasión, se acordó que Navarra, dotada de su propia foralidad desde 1841, quedara al margen del organismo vasco, pero la Constitución previó la posible incorporación dejando la decisión en manos de la Diputación y del Parlamento forales navarros. El Estatuto vasco proclamaba el derecho de Navarra a formar parte de la Comunidad vasca pero respetaba el procedimiento previsto en la Constitución para su integración: acuerdo de los organismos forales navarros y referéndum del pueblo navarro. De esa forma, la voluntad de Navarra quedaba suficientemente respetada. El problema navarro surgiría —ya en noviembre de 1979 al ser sometido el texto vasco a ratificación de las Cortes— en torno a la valoración del referéndum previsto en el caso de que los navarros acordasen incorporarse al País Vasco. El PNV entendía que dicho plebiscito había de ser computado globalmente, considerando las cuatro provincias como una sola entidad; y amenazó con retirarse de las Cortes y del Consejo General Vasco en caso de que no se aceptase su planteamiento; la UCD de Navarra —temiendo que de esa forma el voto navarro quedase aplastado por el voto de las tres provincias vascas— insistía que el cómputo del referéndum debería hacerse provincia por provincia. El Gobierno quedó cogido entre ambas posiciones, entre la firmeza inflexible del PNV y la visceralidad navarrista de la UCD de Navarra. Optó inicialmente por aceptar la tesis de los nacionalistas pero reservándose el veredicto final (aunque lo más inteligente políticamente y lógico dada la ambigüedad del texto sería dejar la decisión al Tribunal Constitucional).

Estos hechos —persistencia de la violencia en las provincias vascas, cuestión navarra— generarían un evidente pesimismo en torno a la política autonomista del Gobierno. No se trataba solamente de las críticas de la derecha nacional a una medida —la autonomía— en la que veían una amenaza a la unidad de España; además, una parte de la opinión podía pensar que el Estatuto no había servido para nada: el problema vasco seguía perturbando trágicamente la marcha del país<sup>17</sup>.

Y, sin embargo, esto no era cierto. La aprobación del Estatuto vasco fue una victoria de la moderación, de la voluntad de diálogo y entendimiento, de apertura hacia los sentimientos del pueblo vasco y una victoria de los esfuerzos por vertebrar España como nación mediante la integración de sus re-

<sup>17</sup> Sobre el PNV y la Constitución: *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución*, Zarauz, 1978; las críticas de la izquierda abertzale a aquélla en J. Añua y otros, *La Constitución española de 1978*, San Sebastián, 1978; para el proceso estatutario, K. Bordegarai y R. Pastor, *Estatuto vasco*, San Sebastián, 1979, y la prensa nacional.

giones diferenciadas en el entramado constitucional. Y fue una derrota de la violencia —percibida, además, como tal por los grupos más radicales del independentismo vasco, a pesar de sus declaraciones en sentido contrario—, un fracaso de la insolidaridad y del catastrofismo. Tras la aprobación del Estatuto, el aislamiento del extremismo vasco sería evidente, como lo reflejarían las dificultades estratégicas y políticas de la coalición Herri Batasuna, incapaz de ofrecer alternativa alguna a la vía estatutaria.

El Estatuto vasco, en efecto, reparó un «error histórico». No resolvió, ni podía hacerlo, los problemas vascos; pero fue un paso ineludible para solucionar *el* problema vasco, aspiración histórica de los territorios vascongados a recuperar alguna forma de régimen político propio.