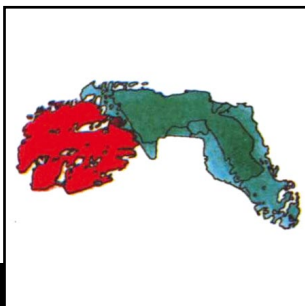


Virginia Tamayo Salaberría

GÉNESIS DEL ESTATUTO DE GERNIKA



HAEE / IVAP

Instituto Vasco de Administración Pública
Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea

GENESIS DEL ESTATUTO DE GERNIKA

Virginia Tamayo Salaberría



Oñati - 1991

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Edita: Herri - Ardulararitzaren Euskal Erakundea
Instituto Vasco de la Administración Pública

Diseño de cubierta: Jatxi

Reimpresión: DICIEMBRE 1991

ISBN: 84-7777-062-X
Depósito legal: BI-521-91

Para Acho

SUMARIO

PRESENTACIÓN.....	11
1. INTERFERENCIAS PREAUTONÓMICAS (noviembre 1975-mayo 1977).....	17
1.1. Intentos de recuperación de los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya	17
1.2. El Movimiento de Alcaldes	26
2. LA PREAUTONOMÍA (junio 1977-diciem- bre 1977):	33
2.1. Las elecciones del 15 de junio de 1977	33
2.2. Constitución de la Asamblea de Parlamen- tarios Vascos.....	35
2.3. Texto del PNV y del PSOE propuesto a la Asamblea de Parlamentarios Vascos	37
2.4.-Negociaciones Asa- rios Vascos-Gobierno central (octubre-di- ciembre 1977).....	54
2.5. Alcance y significación de la preautono- mía	61

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1978	65
3.1. La alternativa autonómica del nacionalismo rupturista.....	65
3.2. La fórmula de integración de Navarra: Acuerdo PNV-PSOE-UCD de 25 de enero de 1978	69
3.3. Preferencia nacionalista por el Estado federal	72
3.4. El debate constitucional y la Disposición Adicional	78
3.5. El nacionalismo vasco disiente de la Constitución	90
4. EL ESTATUTO DE GERNIKA DE 1979 ...	97
4.1. El primer Consejo General del País Vasco .	97
4.2. La elaboración del Proyecto de Gernika . . .	103
4.2.1. Trabajos de la Ponencia	103
4.2.2. Sesión de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, de 23 de diciembre de 1978, en la Diputación Foral de Guipúzcoa	112
4.2.3. Aprobación definitiva del Proyecto de Estatuto de Autonomía por la Asamblea de Parlamentarios Vascos reunida en Gernika, el día 29 de diciembre de 1978.....	115
4.3. El Proyecto de Gernika en las Cortes Generales.....	119
4.3.1. Las elecciones del 1 de marzo de 1979 y su incidencia en el proceso estatutario	119
4.3.2. El segundo Consejo General del País Vasco.....	124
4.3.3. Normas de tramitación de los Estatutos en las Cortes Generales	126

4.3.4. La Magna Asamblea de Vitoria: 3 de junio de 1979.....	127
4.3.5. Formulación definitiva del Proyecto de Estatuto por la Comisión Cons- titucional y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos	128
4.3.6. Interferencias de la foralidad tradi- cional en el Estatuto	138
4.3.7. El referéndum del 25 de octubre de 1979	142
4.3.8. La ratificación por las Cortes Gene- rales.....	149
 RESUMEN: VALORACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1979.....	 151
BIBLIOGRAFÍA.....	155
1. Repertorios bibliográficos.....	155
1.1. De carácter general	155
1.2. Específicos del País Vasco	156
2. Recopilaciones de fuentes documentales y nor- mativas	157
3. Manuales de Derecho Autonómico Vasco	161
4. La transición política en Euskal Herria.....	161
5. La preautonomía	164
6. La Constitución de 1978	165
7. El Estatuto de Gernika de 1979	165
8. Estudios jurídicos sobre la autonomía vasca ...	166
9. Congresos de Estudios histórico-jurídicos	168
 LEY ORGÁNICA 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco...	 171

PRESENTACIÓN

Génesis del Estatuto de Gernika es una síntesis de mi tesis doctoral titulada *La autonomía vasca en la transición política* (1977-1979), dirigida por el Profesor Gregario MONREAL ZIA y leída —el pasado día 10 de julio— en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco ante el tribunal formado por los profesores Pablo LUCAS VERDÚ (Presidente), Adrián CELAYA IBARRA, José Manuel CASTELLS ARTECHE, Sebastián SOLE i COT y Ricardo GÓMEZ RIVERO, cuyas observaciones críticas y sugerencias agradezco. Su elaboración —fruto de cinco años de trabajo— se ha llevado a cabo en el Departamento de Derecho Público de la referida Universidad.

Posteriormente, la tesis fue galardonada con la «Propuesta de concesión de Premio extraordinario de Doctorado. Curso 1989/1990». La Junta de Gobierno de la UPV/EHU, en su sesión celebrada el día 1 de julio de 1991, aprobó por unanimidad la propuesta elevada por la Facultad de Derecho.

La parte central de este libro, como se trata de poner de manifiesto en el título, está dedicada al examen de cómo se elaboró y entró en vigor el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979. La comprensión de este complejo proceso, hace necesaria una referencia a la evolución de la transición política en Euskal Herria.

Partimos de la constatación inicial de que, tras la experiencia republicana que desembocó en el Estatuto de Autonomía de 1936 —aprobado en plena guerra civil— y la constitución en Gernika, el día 7 de octubre de aquel mismo año, del primer Gobierno Vasco de la Historia de Euskal Herria, el segundo intento del ordenamiento jurídico estatal tiene lugar durante los tres últimos años que preceden a la muerte del general FRANCO (20 de noviembre de 1975).

La reforma en el País Vasco comienza a abrir los cauces de participación popular en un clima político y sociológico completamente distinto al del resto del Estado. El problema básico que ha de abordar el proceso autonómico es el de la integración territorial y sociológica del País, problema que se plantea en términos mucho más atenuados en Galicia y Cataluña. Problema básico que condiciona totalmente el proceso político global vasco.

Para el País Vasco, profundamente afectado por la represión ejercida por el aparato gubernamental del régimen anterior, un régimen autonómico *pre-constitucional*, hubiera permitido una serie de medidas políticas específicas (autonomía provisional inmediata con la creación de un Gobierno Vasco, elecciones municipales, amnistía inmediata, disolución de las fuerzas de orden público comprometidas con el mantenimiento de la dictadura y su susti-

tución por una policía autónoma, normalización de la lengua y cultura vascas, restauración de los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya, democratización de los medios de comunicación social, etc...). Constatamos que si bien hay que presumir que la ruptura hubiera acreditado la validez de la vía democrática ante diversos sectores del País, la cierto es que la transición fue dirigida «desde arriba». La autonomía provisional *inmediata* fue sistemáticamente denegada por el Presidente ARIAS, primero, y por el presidente SUÁREZ, después. En cualquier caso, fueron varios los factores internos y externos al País que incidieron sobre este fracaso y que este libro, por razones de espacio, sólo enumera de forma esquemática.

Por otra parte, se hallaba en vigor un Decreto de 7 de noviembre de 1975, sancionado por el entonces Príncipe de España y Jefe de Estado en funciones, Juan Carlos I de BORBÓN, por el que se creaba una Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para Guipúzcoa y Vizcaya. Asimismo, el Centenario de la abolición foral (1876-1976) da cauce a un Movimiento de Alcaldes que reivindica una solución foral-autonomista para el conjunto del País Vasco peninsular.

Las elecciones generales del 15 de junio de 1977 constituyen el primer paso para el inicio del proceso democratizador, tras la muerte de FRANCO. Esta nueva etapa política conlleva el reconocimiento —con anterioridad a la aprobación de la Constitución Española de 1978— de la personalidad histórica del pueblo vasco y de su derecho de auto gobierno mediante la promulgación por el Gobierno SUÁREZ de un Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978 por el que se esta-

blece el régimen preautonómico para el País Vasco, instituyendo el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de los territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, si decidieran su incorporación al mismo. La actitud obstruccionista de UCD de Navarra tendente a aislar al Viejo Reino del entramado institucional vasco consigue su objetivo. El Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, regula el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco, exigiéndose para que tal acuerdo alcance validez, que dicha decisión sea ratificada por el pueblo navarro mediante un referéndum popular complementario (a pesar de que se había establecido en el Decreto-ley 1/1978 que la incorporación sería igual para los cuatro territorios). Desde este momento, se inicia un proceso que culminará con la consolidación de una autonomía separada para Navarra.

La Constitución de 1978, al reconocer en su artículo 2.º el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sienta las bases para una organización territorial del poder político semejante, en muchos aspectos, a la Constitución republicana de diciembre de 1931, que instauraba un «Estado integral» (regional). Su primera consecuencia va a ser la aprobación simultánea de los Estatutos Vasco y Catalán, respectivamente, en diciembre de 1979.

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, al estudiar el proceso estatutario creemos oportuno trazar cuatro etapas bien diferenciadas:

1. Interferencias preautonómicas (noviembre 1975-1977).
2. La preautonomía (junio de 1977-diciembre de 1977).

3. La Constitución de 1978.
4. El Estatuto de Gernika de 1979.

Conviene por último insistir en que, por razones de espacio, queda fuera del ámbito de estudio todo lo referente a la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de «Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra», por la que el Viejo Reino, a través de un «singular» procedimiento de acceso a la autonomía, se constituye en Comunidad Autónoma.

Este libro se completa con un resumen de los aspectos positivos y negativos del Estatuto de Gernika y con una selección bibliográfica sobre el actual proceso estatutario. A iniciativa de la autora, se reproduce como ANEXO DOCUMENTAL el texto íntegro del Estatuto de Autonomía de 1979.

Virginia Tamayo Salaberría
San Sebastián, septiembre de 1990

1

INTERFERENCIAS PREAUTONÓMICAS (Noviembre 1975-Mayo 1977)

1.1. Intentos de recuperación de los Concierptos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya

La Dictadura franquista, con su legislación represora y desconocedora de la personalidad histórica del pueblo vasco, consiguió reavivar el sentimiento particularista de Euskal Herria. Desde un punto de vista jurídico, la represión se tradujo en la abolición de los Concierptos Económicos para Guipúzcoa y Vizcaya y la desaparición del régimen autonómico.

Durante el período franquista cabe señalar ciertos intentos frustrados de prohombres del régimen asentados en el País de recuperar los Concierptos Económicos. Así, por ejemplo, el 1 de abril de 1942,

el entonces Presidente de la Diputación de Guipúzcoa, Fernando ARAMBURU OLARAN, enviaba una «Memoria» al entonces Secretario General del Partido, José Luis ARRESE, solicitando la devolución para Guipúzcoa y Vizcaya del sistema tradicional de Conciertos por estimar que la derogación fue «una medida de carácter provisional impuesta por los altos intereses de nuestra guerra».

La propuesta fue desechada así como otras gestiones que, en igual sentido, se hicieron durante la primera treintena de la Dictadura. Habrá que esperar al año 1968 —habían pasado seis lustros del alzamiento militar— para que el general FRANCO dicte un Decreto-ley, de 6 de junio, derogando parte del Preámbulo del Decreto-ley de 23 de junio de 1937, suprimiendo los párrafos 2.º a 5.º, ambos inclusive, pero declarando la subsistencia íntegra del articulado. El profesor CELAYA ha señalado que, al mantener intacto el párrafo primero que funda la abolición del Concierto en su carácter de privilegio y al hacer desaparecer los argumentos jurídicos fundados en hechos bélicos, el franquismo «caía en la incoherencia de mantener el Concierto en Álava y el Convenio de Navarra, que quedaban sin base argumental».

El Decreto produjo un hondo malestar en el País, ya que cerraba las puertas a cualquier posibilidad de entablar potenciales conversaciones bilaterales con la Administración central para la restitución del Concierto. La medida era un mero acto formal, un gesto simbólico, con el que el franquismo pretendía solventar la dolorosa injusticia cometida al arrebatarse a estos territorios la foralidad residual en el campo del Derecho Público.

En 1974, un año antes de la muerte de FRANCO, con motivo de la discusión parlamentaria de la Ley de Bases de Régimen Local —en cuya Disposición final se regulaban los «régímenes especiales»— los procuradores vascos estudiaron la posibilidad de que a través de la presentación de enmiendas se abriera un cauce jurídico que permitiera incluir a Guipúzcoa y Vizcaya dentro de los denominados «régímenes especiales». El 21 de junio, haciendo uso del derecho que les conferían los artículos 7.º y 67.º del Reglamento de las Cortes Españolas, presentaron una enmienda cuyo propósito no era otro que conseguir la derogación definitiva del Decreto de 23 de junio de 1937 y el «restablecimiento del status especial que ostentaban hasta esa fecha las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa y que hoy sigue ostentando Álava».

Los enmendantes adujeron razones históricas, económicas y políticas —que no son del caso reproducir aquí— y sugirieron la posibilidad de que el régimen concertista fuese «de aplicación para cualquier otra provincia española que así la solicite».

Por su parte, el Presidente de la Diputación de Guipúzcoa y Procurador en Cortes, Juan María de ARA-LUCE y VILLAR —víctima mortal, dos años más tarde, octubre de 1976, de un atentado de ETA en San Sebastián— presentaba otra enmienda a la citada Disposición Final solicitando la «equiparación administrativa de las tres provincias» en materia fiscal.

En la justificación de la enmienda ARALUCE argumenta que, al haber desaparecido la fundamentación punitiva del Decreto-ley de 1937 al promulgarse el Decreto-ley de 5 de junio de 1968, carecía de sentido mantener «a ultranza dentro de nuestra continuidad política la imposible reintegración de Guipúzcoa

y Vizcaya al Concierto de las provincias vascongadas», razón por la cual, era menester evitar «cualquier asomo de pervivencia de una sanción que apena, perturba y desasosiega a las gentes de nuestras provincias».

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 96.º del Reglamento de las Cortes Españolas (razones de índole económico-financiera), ninguna de las dos enmiendas fueron admitidas a trámite. Esta circunstancia llevó al Presidente de la Diputación guipuzcoana a presentar, el día 10 de junio de 1975, una Moción a la Comisión de Gobernación de las Cortes Españolas, recogiendo el espíritu de la enmienda.

El intento volvió a fracasar. La Comisión de Gobernación examinó el Proyecto de Ley de Bases y, a la vista del Informe de la Ponencia (B.O.C.E. N.º 1463, de 28 de octubre de 1975), elaboró un dictamen (B.O.C.E. N.º 1463, de 28 de octubre de 1975) en cuya Base 19.^a, apartado segundo, se regulaban los «Regímenes especiales», respetándose «íntegramente el régimen actual de las provincias de Álava y Navarra». El Dictamen fue sometido a la aprobación del Pleno de las Cortes que la aprobó en vísperas de la muerte de FRANCO, en concreto, los días 18 y 19 de noviembre de 1975. Esta Moción sería, meses más tarde, no obstante, el punto de referencia fundamental en las sesiones de trabajo realizadas por la Diputación de Guipúzcoa y Vizcaya con ocasión de la «Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para Guipúzcoa y Vizcaya», creada por el Decreto de 7 de noviembre de 1975 sancionado por el entonces Príncipe de España y Jefe de Estado en funciones, Juan Carlos de BORBÓN.

Por Orden de 3 de diciembre de 1975 se fijaba la composición de la Comisión que, como indica el Profesor CASTELLS, «siguiendo los módulos políticos a la sazón en vigor, figuraban procuradores en Cortes y Consejeros nacionales del Movimiento designados por las respectivas provincias, así como «representantes» de las Corporaciones locales implicadas, así como de otras instituciones de carácter local y de la Administración central». Asimismo se encomendaba a las Diputaciones Provinciales de Guipúzcoa y Vizcaya la redacción de los «Trabajos Preliminares», fijándose un plazo de cuarenta y cinco días para la realización de los mismos.

La Diputación de Vizcaya dio a conocer el primer borrador a Anteproyecto a presentar en la Administración central que llevaba el título de «Trabajo Preliminar sobre el régimen administrativo especial de Vizcaya (primer estudio)». El texto fue difundido en la prensa local, remitiéndose también un ejemplar del mismo a los Ayuntamientos, instituciones cualificadas y personalidades significativas de la vida política y cultural del Señorío de Vizcaya. En total fueron setenta y un escritos los que recibió la Presidencia de la Diputación vizcaína conteniendo observaciones y sugerencias a incluir en el texto definitivo. Muchas de estas propuestas fueron incorporadas a la redacción final —«Trabajo preliminar sobre el Régimen Administrativo especial de Vizcaya»— que la mencionada Diputación presentó al Presidente de la Comisión, Luis JORDANA POZAS, el día 5 de febrero de 1976.

Por su parte, la Diputación de Guipúzcoa elaboró un «Estudio sobre el Estatuto del régimen especial para la provincia de Guipúzcoa», presentado en

dos tomos. En el primero se incluía una «Memoria» y el «Anteproyecto de Estatuto provincial». En el segundo volumen —muy amplio, por cierto— se incluía la relación de diez documentos anexos sobre los antecedentes históricos más significativos. Al igual que ocurriera en Vizcaya, el texto fue distribuido a los ayuntamientos, instituciones y personalidades destacadas de la provincia, recibándose un total de veintinueve sugerencias para su incorporación al texto definitivo.

En Madrid, la Comisión de Estudio quedó formalmente constituida el día 21 de enero de 1976, en un acto solemne celebrado en la sede del Instituto de Estudios de Administración Local, presidido por el entonces Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Gobernación, Manuel FRAGA IRIBARNE, que para tal acontecimiento no tuvo mejor idea que asistir a la reunión cubierto con una simbólica y expresiva capa española. Para las sucesivas reuniones la presidencia la ocupó el ya nombrado señor JORDANAS DE POZAS. El 5 de febrero, dentro del plazo legal, las Diputaciones vascas remitieron sus respectivos «Estudios Preliminares». Para José Manuel CASTELLS, «únicamente en el aspecto puntual de las Juntas Generales (los citados estudios) consiguieron plasmarse en un precepto dispositivo; por la que estas propuestas, de indudable valor técnico y de relevante reflexión jurídica, se configuraron posteriormente como piezas materiales a tener presente como mero elemento de trabajo».

A la largo del año 1976 se celebraron diez sesiones de trabajo. Del desarrollo de las sesiones cabe destacar que algunos comisionados vascos, entre ellos, Enrique GUZMÁN y Adrián CELAYA, plan-

tearon la cuestión autonómica. Propugnaron que el «Estudio» en cuestión, respetando siempre las peculiaridades de cada uno de los territorios, no dejase de considerar todo aquello que de común tenía el grupo étnico a comunidad vasca. Por ello, presentaron una propuesta de creación de un órgano común —el **Consejo regional**— integrado por los cuatro componentes de la nueva entidad, que sería el encargado de aglutinar los intereses de todos los vascos, desde los de la ribera de Navarra hasta los de las Encartaciones de Vizcaya, tratando de este modo de encontrar una solución a los múltiples problemas comunes de la sociedad vasca y de impulsar los lazos de unión intervascos. Sin embargo, se les negó la posibilidad de entrar a discutir sobre esta materia. Desde las instancias del poder central se les hizo conocer que «**la región vasca**» no podía ser abordada por la Comisión de Estudio.

No deja de sorprender la negativa gubernamental después de que el tema regional había sido ya apuntado en el primer Mensaje de la Corona (22 de noviembre de 1975) e incluso recogido, un año antes, en el discurso programático del Presidente del Gobierno, ARIAS NAVARRO (el «espíritu» del 12 de febrero de 1974). Por otra parte, el Gobierno para el caso similar de Cataluña, había creado, por Decreto de 20 de febrero de 1976, una «Comisión para el estudio de un régimen administrativo para las provincias catalanas» con vistas a la futura institucionalización de la citada región. Según señala CASTELLS, en este caso «otros eran los designios que desde el poder parecían vislumbrarse a pesar de la semejanza de caminos». En el artículo 1.º del citado Decreto se menciona «a tales provincias como «integrantes de la región catalana»,

manifestación acorde con la Exposición de Motivos de esta norma que exponía la voluntad de facilitar en un próximo futuro la institucionalización de la región catalana. La dirección funcional de la mencionada Comisión no podía ser más evidente y desde luego en un sentido más opuesto a la implícita intencionalidad de su equivalente para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya».

Volvamos a la Comisión de Estudio. La máxima concesión que se permitió a los comisionados vascos fue la introducción en la Ponencia de Gobernación de una «Conclusión adicional» que fue, finalmente, incorporada al texto definitivo y que decía así: «Una vez establecido el régimen especial de Vizcaya y Guipúzcoa, con el pleno reconocimiento de sus instituciones tradicionales, se procederá, con participación de las instituciones representativas de las provincias afectadas, a dar una forma jurídica a la totalidad de la región vascongada».

No se permitió, por tanto, la utilización del término **«región vasca»**, con las connotaciones jurídico-políticas que ello conllevaba. Resultaba que de utilizarse el término «región vasca», cabía la posibilidad de englobar a Navarra como miembro a articularse en el futuro ente autónomo. Por el contrario, la expresión **«región vascongada»** aceptaba la hipotética unión de las provincias vascongadas.

Durante el verano de 1976 estuvieron paralizados los trabajos de la Comisión de Estudio que se reanudaron en los meses de octubre y noviembre. El 13 de diciembre, el Presidente de Gobierno, Adolfo SUÁREZ, recibía a sus representantes. La audiencia tenía por objeto hacerle entrega de las «Conclusiones definitivas», las cuales, no llegaban a recoger la restau-

ración de las Juntas Generales. A nuestro juicio, el aspecto más importante de la citada Comisión fue la aprobación, a petición de los comisionados vascos, del Real Decreto-ley de 30 de octubre de 1976 que derogaba el Decreto-ley de 23 de junio de 1937; derogación que, por aplicación del artículo 2.º2 del Código Civil, no implicaba la entrada en vigor del Concierto Económico para los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya.

Las autoridades locales de la época, fieles al régimen anterior, se apresuraron a enviar telegramas de felicitación al Rey y al Presidente del Gobierno con motivo de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la referida disposición. El Decreto en cuestión fue mal recibido en el País, ya que no suponía ningún avance en la vertebración política de los vascos. En el desencanto se expresa la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País que, con motivo del acto conmemorativo del Segundo Centenario del Real Seminario de Vergara, celebrado el día 4 de noviembre de 1976, tomó el acuerdo de hacer un «Estudio sobre el Estatuto de autonomía» adaptado a las circunstancias sociopolíticas del momento, partiendo del valioso precedente de la actividad desarrollada por la Sociedad de Estudios Vascos.

La Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977 trajo como consecuencia el congelamiento del proceso de restauración de los Concierdos Económicos durante los años sucesivos y su supeditación a lo que resultara del debate constituyente. Se logró así que los vizcaínos y guipuzcoanos retrasaran el restablecimiento de su tradicional autonomía fiscal hasta 1981, año de la aprobación de la Ley regu-

ladora del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco.

1.2. El Movimiento de Alcaldes

Paralelamente a los trabajos de la Comisión de Estudio y con motivo del Centenario de la abolición foral (1876-1976), surge en el País un Movimiento de Alcaldes que reivindica una solución foral-autonomista para el conjunto de Euskal Herria peninsular. Contará con el apoyo del nacionalismo mayoritario, la izquierda nacionalista y un significativo respaldo popular. No obstante, no consiguió la adhesión de la oposición —PSOE y PCE— que consideró que la convergencia municipal no era la instancia adecuada por la sencilla razón de que en tal instancia no tenía fuerza suficiente.

El 29 de marzo de 1976, coincidiendo con la proximidad del día 21 de julio, el Ayuntamiento de Vergara, a cuyo frente se encontraba José Luis ELCORO —que más tarde pasaría a engrosar las filas del nacionalismo rupturista— junto con otros veinte Ayuntamientos guipuzcoanos tomó el Acuerdo de elevar al Rey Juan Carlos I una serie de peticiones encaminadas a la obtención de la reintegración foral y su adecuación a las circunstancias y necesidades del momento que vivía Euskal Herria.

Los mencionados Ayuntamientos estiman que los motivos que dieron lugar a la promulgación unilateral de las leyes abolicionistas han sido ya superados y que las aspiraciones autonómicas se fundamentan en la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad de los derechos que históricamente habían venido disfrutando los vas-

cos. Entienden que la mejor manera de actualizar este Derecho histórico es aprobar un Estatuto de Autonomía similar al refrendado por los municipios vascos en el año 1931 —el Estatuto de Estella que se atenía al principio federalista— como cuerpo jurídico que englobara las instituciones forales y autonómicas previamente actualizadas. En su opinión, cualquier otra dilación en el tiempo —con clara referencia a los trabajos de la Comisión de Estudio del Régimen Especial— no tenía justificación posible.

El escrito de referencia contó, desde el mismo momento de su aprobación, con la adhesión de los Ayuntamientos, personalidades e instituciones más cualificadas del País. No obstante, el Gobernador civil de Guipúzcoa, por resolución de 30 de abril, acordó suspender la ejecución del citado Acuerdo y el Pleno del Ayuntamiento de Vergara, reunido en sesión extraordinaria el 17 de mayo, acordó recurrir por la vía de la contencioso-administrativo contra la decisión del Gobernador. La Audiencia Territorial de Pamplona remedió el error gubernativo y revocó, por Sentencia de 4 de noviembre de 1976, la resolución administrativa levantando la aludida suspensión.

Como indica Idoia ESTORNES, durante los meses de marzo y abril de 1976 se sucedieron las reuniones en los Ayuntamientos. A mediados de abril, los Gobernadores de los cuatro territorios vascos comenzaron a denegar las autorizaciones para celebrar conferencias relacionadas con la reintegración foral y la autonomía. El 29 de abril, el Gobernador Civil de Guipúzcoa prohibía la convocatoria de la llamada «Comisión de Ayuntamientos» para celebrar, el 5 de mayo, una reunión en el Ayuntamiento de Ver-

gara por carecer la citada Comisión, en opinión del Gobernador, «de personalidad alguna para convocar y reunir a miembros de otros Ayuntamientos, en asambleas que, por otra parte, requiere la pertinente y preceptiva autorización gubernativa, conforme a la normativa vigente, sin que esa alcaldía o Ayuntamiento tenga competencia, por otra parte, para otorgar dicha autorización y celebrar reuniones como las expresadas». El obstruccionismo de los Gobernadores de la Dictadura, no pudo frenar el movimiento autonomista que corría paralelo a la legalización de los partidos políticos que emergían de la ilegalidad franquista en el primer mitin autorizado, celebrado el día 13 de junio de 1976, en Anoeta (San Sebastián). En opinión de la autora, la falta de apoyo de los partidos de la oposición y el acuciante problema de la amnistía pospusieron la reivindicación foral-autonómica en aras a la obtención de una amnistía general sistemáticamente denegada por el poder central.

El 21 de julio de 1976, fecha conmemorativa del Centenario de la abolición foral, tuvieron lugar en todo el País diversos actos simbólicos, con participación de las distintas entidades culturales, políticas, recreativas, prensa, radio y televisión. A iniciativa del Ayuntamiento de Vergara acudieron a la villa guipuzcoana sesenta y ocho municipios de Guipúzcoa, Vizcaya, Álava y Navarra, convocados por el Alcalde, José Luis ELCORO. En la lista de ausencias cabe señalar los municipios de Vitoria, Bilbao, San Sebastián y Gernika. Junto con los representantes de los municipios, se dieron cita en Vergara varias personalidades del País. Además, algunos que no pudieron asistir enviaron testimonios de adhesión como, por ejemplo,

José María de AREILZA. También se recibieron telegramas de adhesión de los partidos ANV, PNV, ESB y ELA.

Ya en el salón de sesiones se celebró un Pleno extraordinario en el que el Ayuntamiento de Vergara aprobó, por unanimidad, un escrito presentado por el Alcalde, José Luis ELCORO, en el que se hace hincapié en la *imprescriptibilidad de los derechos históricos*: «... legitimados como están por un ejercicio ininterrumpido de muchos siglos, arrebatados en contra de la voluntad mayoritaria del pueblo y reivindicados, a la largo de la última centuria, siempre que las circunstancias han permitido a la auténtica voz popular expresarse de una u otra manera». Y al mismo tiempo se solicita al Rey Juan Carlos I, entre otras cosas:

— *Aplicación del bilingüismo*: «Es absolutamente indispensable para ello, como factor de integración y desarrollo, el reconocimiento del euskera como lengua oficial».

— *Amnistía*: «Esta es una condición previa, pero no suficiente, para que nuestro pueblo pueda desarrollarse en la paz y en el trabajo».

— *Status foral-autonómico*: «Recientemente, muchos de los Ayuntamientos aquí presentes han adoptado acuerdos plenarios, pidiendo a S.M. el Rey, entre otras cosas, la redacción de un Estatuto de autonomía similar al de Estella, como punto de partida hacia la plena reintegración foral. No queremos sino reafirmar en este día nuestras peticiones pasadas, todavía detenidas por el engranaje administrativo del Estado, peticiones por las que trabajaremos como objetivo primario de nuestra responsabilidad municipal».

— *Territorialidad autonómica*: «... algunos sectores son propensos a marginar (a Navarra) como si no formara parte de una misma Historia, ni constituyera un mismo pueblo, por el hecho de que haya podido seguir trayectorias diferentes. Su presencia hoy aquí es para nosotros la mejor respuesta, a los que todavía dudan de dónde está el destino de Navarra».

Hay que advertir que la derecha, que controlaba las instituciones franquistas, se oponía a cualquier Estatuto de Autonomía para el País Vasco e hizo suya la idea de la reintegración foral, a los solos efectos de impedir el avance autonómico. El mismo día, el Ayuntamiento de San Sebastián —ausente, como se ha dicho, del acto— aprobó, por unanimidad, el Dictamen sobre «Régimen foral» y acordó solicitar al Rey Juan Carlos I la reintegración foral.

Por su parte, la Diputación Provincial de Guipúzcoa ratificaba, por la tarde, la postura que venía manteniendo desde 1974, y aprobaba, por unanimidad, la Moción presentada por su Presidente, Juan María DE ARALUCE, en la que se expresa la voluntad de «laborar infatigablemente hasta lograr la efectiva reinstauración de sus instituciones forales» y la voluntad de proseguir con «el encargo recibido del Gobierno por Decreto de 7 de noviembre de 1975».

Las Diputaciones de Álava y Vizcaya se sumaron a los actos conmemorativos de la abolición foral: la de Álava celebrando una Junta General extraordinaria y la de Vizcaya convocando una sesión plenaria con invitación especial de sus respectivos Ayuntamientos.

Al día siguiente, 22 de julio, la Diputación de Navarra debatía una moción presentada por tres de los

siete diputados instando la reintegración foral. El rechazo de la propuesta acarreó el abandono de la sesión de los tres diputados proponentes, al tiempo que se inició una reacción en cadena de muchos Ayuntamientos.

2

LA PREAUTONOMÍA (junio de 1977-diciembre de 1977)

2.1. Las elecciones del 15 de junio de 1977

Como puso de relieve MONREAL, el antecedente formal inmediato del actual proceso estatutario cabe situarlo en el denominado «Compromiso Autonómico», suscrito en el mes de mayo de 1977 por diversas fuerzas políticas vascas: PNV, PSOE, ESEI, PCE, DCV y ANV. El objetivo inmediato del citado Compromiso era que los representantes electos asumieran las funciones de sujeto político representativo de Euskal Herria peninsular a los efectos de redactar y aprobar un Estatuto de Autonomía para los cuatro territorios vascos peninsulares.

Efectivamente, a los pocos días, los dos partidos fundamentales del período republicano, PNV y PSOE, acordaron constituir la candidatura «Frente Autonó-

mico» de cara a las elecciones al Senado. Ello no impidió, sin embargo, que el PNV se presentara en solitario a las elecciones al Congreso de los Diputados. Los acontecimientos de la II República, los tristes hechos acaecidos en el País Vasco durante la guerra civil y, más tarde, durante el exilio, así como el largo período de la Dictadura franquista, hicieron ver a los dirigentes históricos de ambos partidos que la implantación de un sistema autonómico en Euskal Herria no sería factible sin la colaboración entre nacionalistas y socialistas.

Los resultados electorales del 15 de junio de 1977 mostraron que la correlación de fuerzas políticas resultante nada tenía que ver con la del resto del Estado. El mapa político electoral vasco difería del estatal tanto por la importancia del voto nacionalista como por el peso específico de la izquierda nacional vasca.

Las elecciones dieron lugar a un diseño del mapa político-electoral de Euskal Herria de las siguientes características: PNV, UCD y PSOE resultaron las fuerzas hegemónicas compartiendo el espacio político sólo en Guipúzcoa con EE y en Vizcaya con AP. El asentamiento electoral del PSOE estuvo distribuido de tal manera que se convirtió en una fuerza política uniforme que llegó a tener nueve escaños en el Congreso de los Diputados, uno más que el PNV. En Navarra, la hegemonía de la derecha estatal (6 escaños de UCD frente a 2 de PSOE y 1 del PNV por la candidatura del Frente Autonómico) iba a suponer un serio obstáculo para la articulación institucional del País, al oponerse frontalmente a la autonomía conjunta, tanto en la fase preautonómica como en la elaboración de la Constitución y del Estatuto. Por lo que respecta a la izquierda

nacionalista posibilista, UNAI (Unión Navarra de Izquierda = EMK + independientes), no logró sacar ningún diputado.

2.2. Constitución de la Asamblea de Parlamentarios Vascos

En 1977 se presentan dos posibilidades en orden a determinar la instancia válida para la negociación de la autonomía, el Gobierno Vasco en el exilio o la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

El Gobierno Vasco vigente en la etapa republicana y durante cuarenta años de exilio dispone, desde un punto de vista jurídico y afectivo, del aval de la legitimidad histórica estatutaria, aunque tenía el serio *handicap* de carecer de autoridad sobre Navarra.

Un problema discutido es el relativo a su representatividad. La configuración política del País Vasco en la etapa republicana se había modificado tras cuarenta años de dictadura franquista; no obstante, tal legitimidad debiera aceptarse hasta que no fuera sustituida por otra que expresara un respaldo democrático actualizado.

La legitimidad del Gobierno Vasco para actuar como interlocutor válido es puesta en entredicho a raíz de que el Presidente SUÁREZ soslaya la competencia negociadora de los parlamentarios catalanes y negocia directamente la preautonomía con el Presidente de la Generalitat, Josep TARRADELLAS.

La celebración de las primeras elecciones democráticas del tardofranquismo van a dotar al País del sujeto interlocutor válido ante el Gobierno central, la Asamblea de Parlamentarios Vascos. En efecto,

de conformidad con la política del Compromiso y del Frente Autonómico, el 19 de junio de 1977, a los cuatro días de celebrarse las elecciones generales, se constituyó en la Casa de Juntas de Gernika la Asamblea de Parlamentarios Vascos que contaba con la participación de todos los parlamentarios electos de los cuatro territorios. Los resultados desfavorables que la candidatura del Frente Autonómico tuvo en Navarra se reflejaron en la propia constitución de la Asamblea, ya que los parlamentarios navarros de UCD —que habían obtenido dos tercios de la representación parlamentaria, pese a contar con un tercio del voto popular— se auto marginaron de la misma. Por tanto, esta instancia adolece, en la práctica, del mismo inconveniente que el Gobierno Vasco (falta de representatividad territorial), si bien en este caso están presentes los nacionalistas y los socialistas navarros.

En un principio tampoco formaron parte de la Asamblea ni AP, ni EE, por entender que al no haber suscrito el Compromiso Autonómico no estaban obligados a participar, sin embargo, se integrarán en la primera sesión de trabajo.

La Asamblea quedó constituida en Gernika y fue elegido Presidente el parlamentario de mayor edad, cargo que recayó en el histórico nacionalista, Manuel de IRUJO, navarro, de 86 años, ex-Ministro de Justicia de la II República y destacada personalidad del exilio vasco, elegido Senador por la Candidatura «Unión Autonómica de Navarra». Junto a él fueron elegidos cuatro secretarios —uno por cada territorio histórico— cargos que recayeron en los parlamentarios de menor edad: por Vizcaya, Marcos VIZCAYA (PNV); por Guipúzcoa, José Antonio MATURANA

(PSOE); por Navarra, Gabriel URRALBURU (PSOE), y, por Álava, Jesús María VIANA (UCD).

Desde la perspectiva política hay que destacar la equiparación de fuerzas nacionalistas (17) y estatistas (17) en el seno de la Asamblea de Parlamentarios Vascos: doce del PNV, tres de la izquierda nacionalista más dos independientes de la candidatura Frente Autonómico, frente a trece del PSOE, tres de UCD y uno de AP.

A los pocos días de constituirse la Asamblea, se celebró un acto similar en Cataluña. En opinión de CASTELLS, esta prioridad temporal —a diferencia de la ocurrido en el primer ciclo estatutario— rompía la «tradición de seguidismo vasco respecto a Cataluña». Al año siguiente, los vascos volverán a adelantarse a los catalanes con ocasión de la presentación en las Cortes Generales del Proyecto de Estatuto de Autonomía.

2.3. Texto del PNV y del PSOE propuesto a la Asamblea de Parlamentarios Vascos

Paralizada la Comisión de Estudio del Régimen especial para Guipúzcoa y Vizcaya, el Presidente del Gobierno Adolfo SUÁREZ, inicia el proceso de negociación de la preautonomía catalana que iba a permitir el traspaso de competencias a los órganos preautonómicos.

En el verano de 1977 las fuerzas políticas vascas inician la singladura preautonómica. El 11 de agosto, y sin previo conocimiento de la Asamblea de Parlamentarios Vascos —cuyo cometido específico, recordemos, era abordar el planteamiento institucional—,

el PSOE hizo público un «Borrador del Proyecto de Decreto-ley sobre régimen transitorio para el País Vasco». El sector mayoritario del nacionalismo vasco y el resto de las fuerzas autonomistas criticaron el citado Borrador, tanto por razones de forma como por razones de fondo. El PNV no tardaría en presentar otro Proyecto preautonómico de caracteres bien diferentes, catorce días después de la aparición del texto socialista.

PROYECTO DEL PSOE

Hagamos un breve análisis de los presupuestos ideológicos y de la estructura jurídico-política del Proyecto del PSOE.

a) Desde una *perspectiva jurídico-política*, el Preámbulo del Borrador del PSOE reconoce «el derecho histórico del pueblo vasco a *recobrar su autonomía*» y regula «un régimen de transitoriedad para el País Vasco mediante la cual se transfieran a órganos representativos propios determinadas facultades de autogobierno», al tiempo que sientan las bases jurídicas para «la elaboración y aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía de Euskadi».

b) Desde una *perspectiva territorial*, tres son los pronunciamientos respecto a Navarra: 1.º) El reconocimiento de la personalidad política y regional del Viejo Reino debe concretarse en el derecho y necesidad a tener una autonomía e instituciones propias. 2.º) El futuro de Navarra no puede regirse por la vía del Decreto-ley, sino que ha de respetarse en todo momento la voluntad del pueblo navarro. Y 3.º) Elección, por sufragio universal, del Parlamento Foral y una Di-

putación elegida por aquél. Conseguidos estos objetivos en la fase preautonómica, correspondería después al pueblo navarro decidir sobre su vinculación o no a la comunidad política vasca.

c) Desde el *punto de vista organizativo*, el Proyecto del PSOE —que sigue el modelo institucional negociado en Cataluña— contempla el nivel autonómico en dos planos distintos: por un lado, el *provincial* —territorial— y, por otro, el *nacional*.

a') A nivel *provincial*, las Diputaciones de los cuatro territorios actúan en Pleno y en Consejo. El PSOE, tal vez motivado por el número de votos obtenidos en las elecciones del 15 de junio, pretendía encomendar la gestión de los asuntos provinciales a unas Diputaciones integradas por personas y formaciones políticas que hubieran obtenido el respaldo popular en dichos comicios.

El *Consejo* queda exclusivamente integrado por los Diputados y Senadores electos y el *Pleno*, constituido por el *Consejo* más un número fijo de representantes (equivalente al doble de parlamentarios elegidos), designados por las fuerzas políticas con arreglo a los resultados obtenidos en las elecciones del 15 de junio, aplicándose para ello el sistema de «proporcionalidad pura».

Si los parlamentarios vascos tenían que desempeñar, a nivel estatal, una tarea legislativa en el Congreso de los Diputados o en el Senado, con el Proyecto del PSOE se veían obligados a ejercer, además, a nivel local, funciones ejecutivas en el Consejo y Pleno de sus respectivas Diputaciones, así como en la Diputación General Provisional de Euskadi (= Confederación de Consejo de Diputaciones Forales). Con tal planteamiento político, a parte de desbordar las fun-

ciones propias de los parlamentarios, se destruía el principio fundamental de todo Estado de Derecho, el de la división de poderes. Por otra parte, el «pluriempleo» a que se veían obligados los parlamentarios vascos elegidos disminuiría las posibilidades de actuación de las Diputaciones. Aún reconociendo lo acertado de la propuesta socialista de democratizar la vida provincial de unas Diputaciones cuyos titulares no habían sido elegidos por el pueblo, no se entiende bien la razón de primar a unas fuerzas políticas (PNV, PSOE y UCD) que, además, ya lo habían sido a través del sistema electoral D'Hont propuesto por el Gobierno. Por ello, CASTELLS subraya que el Proyecto preautonómico del PSOE respondía a su interés por controlar las instituciones forales vascas.

El modelo organizativo de las instituciones vascas sustentado por el PSOE propone la constitución de un sólo poder central vasco, sustrayendo, así, a las Diputaciones forales el «ejercicio de las funciones de control e inspección de los órganos de la Administración Local» (= Ayuntamientos), quedando esta competencia atribuida a la *Diputación Provisional del País Vasco*.

El Proyecto del PSOE no considera suficientemente el «statuo-quo» económico-administrativo de Navarra y Álava por lo que experimenta de inmediato una fuerte contestación por parte de la derecha navarra y alavesa que alegan que se contraviene o se pasa por alto el régimen foral, generando el rechazo de un planteamiento autonómico conjunto para todo el País.

b') *A nivel nacional*, el Proyecto del PSOE crea una *Diputación General Provisional del País Vasco*, integrada por los *Consejos* de las Diputaciones Provinciales. Tal composición es criticable, ya que no in-

cluye en ella más que a los electos y en los comicios del 15 de junio no participaron todas las fuerzas políticas, ni todas tuvieron las mismas oportunidades a la hora de presentar programas, mítines, etc... ya que algunas estaban todavía sin legalizar.

Por otra parte, el Proyecto del PSOE exige que todas las decisiones de la *Diputación General Provisional* tengan el refrendo del Gobierno Vasco en el exilio. Este es —según MONREAL— uno de los preceptos más desafortunados del Proyecto dado que, desde una perspectiva jurídica, el Gobierno Vasco carece de autoridad política sobre Navarra. Por otra parte, «hecho insólito en la historia constitucional», el Gobierno queda legalmente constituido por unas personas determinadas que representan a unas posiciones políticas muy concretas (PNV, PSOE, ANV, IR), algunos con poca o ninguna representatividad en el momento preautonómico.

PROYECTO DEL PNV

El 31 de agosto, el PNV publica un «Proyecto de Decreto-ley de un régimen provisional preautonómico para Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya», de marcado carácter confederal, y cuya viabilidad práctica se pone en entredicho por el resto de fuerzas políticas nacionalistas y autonomistas.

Las principales características del Proyecto del PNV son las siguientes:

a) *Desde una perspectiva jurídico-política*, la fundamentación histórica es la principal diferencia respecto al Borrador del PSOE. ASÍ, el *Preámbulo* del Proyecto nacionalista, recuerda la «*tradición inmemo-*

rial de autogobierno del pueblo vasco, plasmada en las realidades políticas históricas, Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya», y la forma en que paulatinamente fue reducida en Navarra y Álava y suprimida en su totalidad en Guipúzcoa y Vizcaya, «fundamentalmente desde la Ley de 25 de octubre de 1839 hasta el Decreto de 23 de junio de 1937, que derogó el régimen económico-administrativo en Guipúzcoa y Vizcaya».

Por ello, una vez producida la transformación democrática en las estructuras del Estado y «puesta en marcha la restitución de la *soberanía del pueblo* y reconocidos los derechos históricos constantemente reclamados por el pueblo vasco», se hace preciso establecer un sistema político transitorio, por el que se transfieran a los órganos representativos propios del País determinadas facultades, al tiempo que se establecen las bases para el establecimiento del régimen preautonómico.

En consecuencia, no se trata de reconocer el derecho histórico del pueblo vasco a «recobrar la autonomía» —como dice el Borrador del PSOE— perdida tras cuarenta años de dictadura, sino que de lo que se trata es de reconocer la «*soberanía del pueblo vasco*». Es decir, se rechaza el carácter *concesional* de la autonomía y se exige —a diferencia del PSOE— que la futura Constitución reconozca los derechos preconstitucionales, que representan una deuda histórica imprescriptible que el Estado tiene contraída con Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

A diferencia de los socialistas, al tratar del referéndum del proyecto estatutario, se establece que el mismo se presente «*al pueblo vasco para su aprobación*», sin concretar a los territorios de forma individualizada.

b) *Desde la perspectiva territorial*, el PNV entiende que es perfectamente posible conciliar el máximo respeto a las instituciones y a la peculiaridad de cada una de las regiones vascas, con unas instituciones comunes que garanticen el proceso de convergencia política nacional y no supongan merma alguna de las respectivas facultades privativas de los territorios históricos.

La resolución aceptable de la «cuestión navarra» es *conditio sine qua non* para la constitución del Consejo Confederal del País Vasco: se trata de una cuestión de principio, amén de que en períodos provisionales —en opinión del PNV— está fuera de lugar celebrar plebiscitos.

c) *Desde el punto de vista organizativo*, se aprecian importantes diferencias en la organización de las Juntas Generales y de la Asamblea Confederal.

a') *A nivel provincial*, las diferencias entre el Proyecto del PNV y el del PSOE se centran más que en la existencia a no de las Juntas Generales en el sistema de elección de sus representantes.

En el planteamiento del PNV se considera al municipio como sujeto político con entidad propia. Esta tesis municipalista proyectada sobre las Juntas Generales supone que son los Ayuntamientos quienes nombran a los procuradores y apoderados, estos a los diputados forales y estos, a su vez, al Diputado General. En cuanto al *modo de elección* de las Juntas Generales, el PNV se pronuncia por el mismo modelo —con algunas variantes— institucionalizado en el D.L. 18/1977, de 4 de marzo, impulsado por el Ministro de la Gobernación, Rodolfo MARTÍN VILLA, que restituyó, partiendo de los acuerdos alcanzados por la Comisión de Estudio del Régimen especial, las Juntas

Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, según el cual, las asambleas regionales se constituirían siguiendo el antiguo régimen foral como «órgano de representación de todo el pueblo en el gobierno provincial» (art. 2.1), de tal forma que cada municipio tenía representación en Juntas.

Las normas reguladoras de 1977, con la finalidad de evitar las desigualdades que la representación mayoritaria podría producir en favor de las demarcaciones territoriales poco pobladas, establecen que cada municipio de Guipúzcoa tiene un voto por cada mil habitantes y cada municipio de Vizcaya un voto por cada diez mil habitantes (art. 2.º3).

Las Juntas están dotadas de un mandato trienal (art. 3.º2) y se reúnen al menos, una vez al año, con carácter ordinario, aunque pueden reunirse con carácter extraordinario. Se reunirían de ordinario para aprobar el Presupuesto, censurar la gestión de la Diputación y elegir a la Diputación y prácticamente para nada más (art. 4.º).

Anótese que, en lo que se refiere a la circunscripción electoral, el PSOE aboga por el nombramiento de los junteros en el ámbito de cada región vasca, marcando el acento en un concepto provincial de la unidad administrativa más que municipal.

EE y ESEI se inclinan por el módulo comarcal, alternativa intermedia entre la del PSOE y la del PNV. Entienden que la comarca es también una realidad política que tuvo su expresión institucional en el pasado y que a la salida del franquismo representa un ámbito adecuado en la prestación de servicios públicos y un área de estructuración socio-económica. Para la izquierda nacionalista posibilista el reconocimiento político de la comarca como distrito electoral supone

una buena medida de homogeneización de los territorios históricos.

La diferencia de criterios sostenidos entre PNV y PSOE motiva una seria discusión entre las dos formaciones políticas englobadas en el Frente Autonómico. El problema de fondo estaba en que de utilizar uno u otro criterio —el municipalista propuesto por el PNV o el voto mayoritario propuesto por el PSOE, con el asentamiento de la izquierda posibilista— el nivel de participación o protagonismo de las fuerzas políticas en el proceso de construcción autonómica iba a variar sustancialmente. El sistema de representación municipal favorece al PNV, que controla los municipios rurales y medios del País, donde siempre había tenido sus mejores resultados electorales. Con el sistema propuesto por los socialistas, muchos municipios podían quedar sin representación en Juntas Generales.

b') *A nivel nacional*, la *Asamblea Confederal del País Vasco* está compuesta por cuarenta miembros, resultantes de los diez que cada territorio histórico nombra a través de las Juntas Generales respectivas y del Consejo Foral de Navarra.

En un intento por captar la voluntad navarra, los nacionalistas entienden que el Viejo Reino, al igual que los demás territorios, mantiene su capacidad de decisión. De ahí que las decisiones de la Asamblea Confederal deban ser «adoptadas por unanimidad», lo que significa pura y simplemente reconocer a cada una de las regiones vascas el *derecho de veto* sobre todas las materias.

Por otro lado, al no existir un órgano ejecutivo dotado de autoridad directa sobre los ciudadanos vascos, la ejecución de los acuerdos de la Asamblea Confede-

ral en cada territorio «correspondía a las Diputaciones Forales». De alguna manera, depende de la voluntad de estas últimas la ejecución con la posibilidad de que no se lleven a cabo, dado que los criterios políticos pueden diferir de una Diputación a otra.

Las características reseñadas ponen de manifiesto las dificultades del planteamiento confederal propuesto por el PNV para instaurar una nueva entidad política vasca. Problemas importantísimos que hay que afrontar de forma inmediata, tales como aeropuerto, universidad, red de comunicaciones, directrices económicas y urbanísticas, vivienda, etc..., necesitaban soluciones que rebasaban el mero ámbito provincial.

Añadamos por otra parte que el sistema confederal implicaba la adopción de reformas en la Ley Paccionada que no interesaba realizar durante la fase preautonómica. Desde un punto de vista jurídico-formal, cualquier reforma de la Ley de 1841 tenía que realizarse con la aquiescencia de la Diputación Foral de Navarra —única institución legitimada para negociar con el Gobierno central—, aunque, la falta de representatividad democrática de que adolecía le restaba la necesaria autoridad política y moral.

La competencia prioritaria de la Asamblea Confederal del País Vasco, según el art. 3.º era «desarrollar un Proyecto de autonomía unitario para los cuatro territorios vascos peninsulares» (igual que el Proyecto del PSOE). Mientras los socialistas condicionaban la aprobación del Estatuto a la elaboración y aprobación de la Constitución, los nacionalistas abogaban por iniciar la redacción del Proyecto de Estatuto de forma inmediata, sin esperar a que las Cortes elaborasen las normas estatutarias. La pretensión no era baladí por-

que al comienzo de la transición, el «timing», el ganar tiempo, tenía una gran importancia en la política vasca y cualquier intento de dar solución a la desarticulación política e institucional de Euskal Herria era positivo.

Tiene importancia reseñar las facultades atribuidas por el PNV a la Asamblea Confederal del País Vasco puesto que manifiestan una concepción muy distinta de lo que se entendía por un régimen autonómico provisional. El art. 3.º asignaba a la Asamblea la facultad de elaborar su propio Reglamento de régimen interior, designar sus órganos ejecutivos y crear los servicios necesarios para el ejercicio de sus funciones; el control de los servicios de orden público; promover la creación y regular el funcionamiento de los medios de comunicación social (radio y televisión); coordinar las políticas y actuaciones en sus distintos organismos forales y la creación de infraestructura; ciencia, educación, cultura, implantación de la cooficialidad del euskera, políticas económicas y sanitarias; recabar del Gobierno central reformas inmediatas de la organización administrativa del Estado en el País Vasco; acordar con el Gobierno la creación de los órganos mixtos encargados de la transferencia de funciones, servicios, bienes y recursos a que dieran lugar la aplicación del citado Decreto-ley regulador de la autonomía provisional, etc... y cualesquiera otras que «unánimemente decidan trasladar los cuatro territorios o las que le sean transferidas por el poder central». Constatamos, finalmente, que el Proyecto del PNV —a diferencia del Proyecto del PSOE— pone el acento en hacer extensivo a Guipúzcoa y Vizcaya el Concierto Económico suscrito por Álava en 1976.

Interesa resaltar que todas estas competencias aparecerán recogidas en el texto preautonómico finalmente aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

PROYECTO DE LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS VASCOS

El 17 de septiembre, el PSOE y el PNV, tras prolongadas negociaciones, llegan a un acuerdo en materia de autonomía provisional con la proposición de un *Proyecto de Decreto-ley de Régimen Transitorio Preautonómico para el País Vasco*. La Asamblea aprueba el texto, por unanimidad, exceptuada la abstención de EE, en el pleno celebrado en San Sebastián, el día 19 del mismo mes.

El mismo día, 17 de septiembre, la Asamblea decide nombrar una *Comisión Negociadora*, integrada por doce parlamentarios, encargada de iniciar las negociaciones con el Gobierno central. La praxis autonómica llevó a la citada Comisión a designar un *Comité Negociador* del que formaron parte Juan AJURIAGUERRA, del PNV, José María BENE-GAS, del PSOE, y Juan ECHEVARRÍA, de UCD. El *Comité* va a ser, en última instancia, el encargado de llevar directamente, en el próximo otoño, la negociación preautonómica con el Ministro para las Regiones, Manuel CLAVERO, y de la que informan puntualmente a la *Comisión Negociadora* de la Asamblea.

Hay que advertir que en el momento en que se hace público el texto consensuado entre PNV-PSOE está ya muy adelantado el Proyecto preautonómico

catalogán, en el que habían intervenido Josep TARRA-DELLAS y los parlamentarios. En concreto, el 5 de octubre de 1977, el «Boletín Oficial del Estado» n.º 238 publicaba el Real Decreto-ley n.º 44177, de 29 de septiembre, que reconocía el restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya. En el restablecimiento de la institución catalana preponderan los intereses gubernamentales y va a condicionar decisivamente tanto el futuro del régimen preautonómico vasco, como el de los demás territorios del Estado. Sin duda, era una operación muy arriesgada pretender trasladar el modelo político catalán a Euzkai Herria, con presupuestos históricos y sociológicos muy distintos.

La Asamblea introduce dos modificaciones al Proyecto PNV-PSOE: La *elección* de los miembros de las Diputaciones Forales y del Consejo Foral sería efectuada por las Juntas Generales y de acuerdo con criterios de proporcionalidad. Por otra parte, las decisiones del Consejo Confederal del País Vasco podían ser *vetadas* en cada región histórica en el caso de que afectaran al territorio en cuestión y así la decidieran el Consejo Foral a las Juntas Generales respectivas.

La estructura jurídico-política del Proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos pretende apoyarse en un Decreto-ley y se inspira básicamente en el diseño institucional del PNV, aunque desaparece el planteamiento municipalista propio de este partido.

Las características más importantes son las siguientes:

a) *Desde una perspectiva jurídico-política*, la fundamentación del autogobierno se asienta en la tradi-

ción inmemorial de auto gobierno del pueblo vasco y en la voluntad presente de la comunidad que tiene derecho a determinar su destino. Se trata de una síntesis entre planteamientos historicistas y de legitimación democrática.

El *Preámbulo* recoge íntegro el texto del PNV, haciendo hincapié en el hecho de que las disposiciones se dictan sobre la base del «respeto a los regímenes forales vigentes», con clara alusión a Navarra y Álava. El reconocimiento explícito de los regímenes forales no obsta para que en el articulado del Proyecto aprobado por la Asamblea se altere el nombre, la forma de elección, la composición y otras características del Consejo Foral de Navarra, al que se le atribuyen facultades decisorias de importante trascendencia política.

El Gobierno central no iba a aceptar el contenido ideológico subyacente en el *Preámbulo* del Proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. El texto de preautonomía de enero de 1978 se limita a decir que una de las razones políticas que justifican la autonomía provisional es *«la aspiración (del pueblo vasco) de poseer instituciones propias de autogobierno, dentro de la unidad de España»*.

b) *Desde la perspectiva territorial*, el Proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, siguiendo los postulados del Estatuto de Estella (1931), presenta un acusado carácter confederal e insiste en el carácter voluntario de la integración de cada región en la estructura política de la comunidad vasca, de modo que todas quedan igualadas en la que se refiere al procedimiento de incorporación.

Las decisiones del Consejo Confederal se adoptan por mayoría, frente a la unanimidad exigida en

el Proyecto del PNV. Ahora bien, se reconoce a cada región histórica el derecho de veto ante cualquier decisión del Consejo Confederal que afecte al territorio.

c) *Desde un punto de vista organizativo*, y siguiendo el mismo esquema expositivo de los proyectos anteriores, podemos distinguir dos niveles.

a') *A nivel provincial*, el carácter confederal de la nueva entidad puede apreciarse en la importancia atribuida a los poderes ejecutivos y legislativos conferida a los territorios integrantes del Consejo Confederal (artículos 3.º a 8.º).

1. Los *órganos legislativos* están constituidos por las Juntas Generales y el Consejo Foral de Navarra. En cuanto al *modo de elección*, la Asamblea distingue dos fases: a) *En la fase inicial*, los miembros de las Juntas son designados por los partidos políticos en base a los resultados del 15 de junio, ateniéndose a los criterios de proporcionalidad pura (art. 5.º). b) *En la fase propiamente autonómica*, se produce un cambio en la composición de estas Asambleas, teniendo en cuenta los resultados que se puedan obtener en las próximas elecciones municipales. Por otra parte, y en la que se refiere a las facultades, además de la designación de los diez representantes provinciales en el Consejo Confederal del País Vasco —y de acuerdo con las normas reguladoras de las Juntas Generales de 1977—, les compete aprobar el Presupuesto, censurar la gestión de la Diputación y elegir al Presidente de la Corporación.

2. Son considerados *órganos ejecutivos* las Diputaciones Forales de los cuatro territorios históricos.

b') *A nivel nacional*, el modelo de la Asamblea de Parlamentarios Vascos se inspira en la estruc-

tura institucional del Proyecto del PNV, con las notas más relevantes ya indicadas anteriormente. Por un lado, el Consejo Confederal está integrado por una representación de cada territorio histórico, compuesta por diez miembros designados por el Consejo Foral de Navarra y por cada una de las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (=40 miembros) y los respectivos parlamentarios de cada territorio (artículo 9.º). Por otro, las competencias atribuidas coinciden plenamente con las del Proyecto del PNV.

Hay que resaltar dos aspectos positivos del Proyecto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos (que no figuraban en el Proyecto del PSOE y sí en el del PNV): hace extensivo a Guipúzcoa y Vizcaya el régimen tradicional del Concierto Económico y el Consejo Confederal asume «en todo el País Vasco el control de los servicios de orden público» (art. 10.º, d).

Pocos días después, el 21 de septiembre, EIA (Euskal Iraultzarako Alderdia), integrante de la coalición EE, daba a conocer a los medios de comunicación un documento propugnando un proyecto alternativo al texto de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. El referido documento se hace eco —y de ahí su importancia— de la filosofía política y de la alternativa autonómica propuesta por el nacionalismo rupturista: no aceptación del régimen preautonómico hasta después de la celebración de las elecciones municipales, estableciéndose dicho régimen una vez celebradas estas últimas mediante la constitución de una Asamblea de municipios. Se seguía, pues, el mismo procedimiento que desembocó en la Asamblea

de ayuntamientos vascos reunidos en Estella el 14 de junio de 1931.

Debe anotarse, no obstante, que EE, o mejor dicho EIA, a partir del mes de noviembre de 1977, realizó una valoración de la transición política diferente de la que venía haciendo hasta esa fecha y se sumó, por primera vez, a la política unitaria del Compromiso Autonómico asumiendo con pie firme la defensa de la preautonomía y desempeñando la Consejería de Transportes en el primer Consejo General del País Vasco.

Hubo otros partidos políticos que también presentaron proyectos preautonómicos: ANV, PTE, LAIA, ORT, OIC y KAS. Por su parte, el partido gubernamental (UCD) presentó un proyecto de autonomía para Navarra separado del ente preautonómico vasco y la Diputación Foral de Navarra, de carácter franquista, elaboró un proyecto solicitando la plena reintegración foral del Viejo Reino.

Por razones de espacio no podemos realizar un análisis puntual y detallado de estas múltiples propuestas, únicamente vamos a destacar que, según la alternativa KAS (plataforma en la que se apoya las reivindicaciones del nacionalismo rupturista), el problema vasco es un problema de «soberanía» y de «gobierno» propios que sólo tiene solución en la independencia política de Euskal Herria y no con una autonomía dentro del Estado español, aunque para la fase transitoria, el 18 de octubre, presenta un «Proyecto provisional de autonomía para el período constituyente», que refleja la opinión oficial de este espectro político ante el proceso reformista: se requerían dos condiciones previas para asentar la democracia en Euskal Herria, la legalización de todos los partidos

políticos, incluidos los independentistas, y la sustitución de las fuerzas de orden público por otras al servicio del pueblo vasco que garantizaran los derechos y libertades democráticas.

2.4. Negociaciones Asamblea de Parlamentarios Vascos-Gobierno central (octubre-diciembre 1977)

Hagamos una breve crónica de lo acaecido en los tres meses que duran las negociaciones habidas entre la Asamblea de Parlamentarios Vascos y el Gobierno central, acerca del complejo proceso negociador que lleva, en los últimos días del año 1977, a la conclusión de un acuerdo preautonómico.

Interesa destacar que las cuestiones que principalmente están presentes en la mesa de negociaciones son tres: 1.^a *La negativa del Gobierno de UCD a agilizar la celebración de las elecciones municipales* y, en consecuencia, el mantenimiento en las instituciones locales (Diputaciones y Ayuntamientos) de los representantes franquistas. La cuestión tiene una gran importancia puesto que el diseño institucional preautonómico está configurado sobre la base de la celebración de estas elecciones. 2.^a *La falta de voluntad política del Gobierno central de restituir los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya por la vía del Decreto-ley*. Y 3.^a *La cuestión estelar navarra*: en la Legislatura Constituyente era una convicción generalizada entre los parlamentarios vascos que la política del Gobierno estaba dirigida a dotar a Navarra, por la vía de la foralidad, de contenidos autonómicos superiores a los alcanzables en el Estatuto de Autonomía

para el País Vasco Occidental. Ahora bien, es conveniente precisar que el Gobierno SUÁREZ, en un principio, estaba dispuesto a admitir que Navarra quedase englobada en el régimen preautonómico, siempre y cuando el pueblo navarro expresara libremente su voluntad de integrarse en el proyecto político vasco. Los obstáculos impuestos por UCD de Navarra aparecerán de inmediato.

El 11 de septiembre, tras diversas reuniones de trabajo, el Ministro Adjunto para las Regiones, Manuel CLAVERO, y el *Comité Negociador* de la Asamblea de Parlamentarios Vascos llegaron a un «Acuerdo definitivo» cuyo contenido y líneas fundamentales eran los siguientes: 1.º) Se distinguen *dos etapas* en la preautonomía, una «provisional», cuya vigencia se extiende hasta la celebración de las elecciones municipales y una segunda etapa, la preautonómica propiamente dicha, cuya duración está prevista hasta la aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía y la constitución de sus órganos representativos: Parlamento y Gobierno Vascos. 2.º) Los *principios informadores de la territorialidad* son dos: a) *Carácter voluntario* de la integración, respetándose el derecho de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra a decidir «libremente su plena incorporación al Consejo General del País Vasco a través de sus Juntas Generales o en el caso de Navarra del organismo foral competente» (art. 1.º1). Y b) *Procedimiento de incorporación idéntico* para los cuatro territorios: en la fase provisional la decisión sería adoptada por la mayoría de los parlamentarios de cada territorio histórico y, en la segunda fase, es decir, una vez celebradas las elecciones municipales, la decisión sería adop-

tada por las Juntas Generales de cada territorio y, en el caso de Navarra, por el órgano foral competente (el Parlamento Foral).

Es evidente que con dicha fórmula, al menos en la fase anterior a la celebración de las elecciones locales, Navarra no se integraría en el Consejo General del País Vasco, ya que los parlamentarios navarros de UCD (en número de seis), contrarios a la integración, eran mayoría frente a los parlamentarios del PSOE (dos) y del PNV (uno) de aquel territorio, favorables a la autonomía conjunta. La dificultad para el partido gubernamental nacía en la segunda fase, que sucedería después de la celebración de las elecciones locales, ya que entonces correspondería al «Órgano foral competente» (= Parlamento Foral) decidir sobre la incorporación de Navarra al entramado institucional vasco. Cabía perfectamente que la encrespada *cuestión navarra* se hubiera encauzado por la autonomía conjunta de no haber sido porque el PSOE, por «razones de Estado» hizo caso omiso de las responsabilidades contraídas en el Compromiso Autonómico. El PSOE ha contado en los últimos años con el número suficiente de representantes en el Parlamento navarro para plantear una alternativa al foralismo provincial de la derecha autóctona (UCD y UPN).

Los días van pasando y el Gobierno central no da su «bendición» al Acuerdo obtenido el día 11 de noviembre entre los parlamentarios y el Ministro CLAVERO. Pronto se sabe que la *cuestión navarra* se convierte en la causa principal del estancamiento del proceso autonómico. La congelación del Acuerdo enrarece el ya turbulento clima de tensión existente en el País.

El período más difícil de las negociaciones tuvo lugar en el mes de diciembre de 1977 cuando el Gobierno central, presionado por UCD de Navarra introduce la fórmula refrendaria para la incorporación de Navarra al ente preautonómico vasco, en vez del procedimiento de incorporación idéntico para los cuatro territorios aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos (parlamentarios en primera instancia; Parlamento Foral en segunda instancia).

Habida cuenta de las repercusiones que el Acuerdo preautonómico podía acarrear para el futuro de Euskal Herria, las fuerzas políticas representadas en la Asamblea y las fuerzas extraparlamentarias denuncian unitaria y públicamente el secesionismo de UCD de Navarra, considerando que la negociación con el Gobierno está ya definitivamente cerrada.

El 13 de diciembre, los partidos estatutistas no directamente implicados en la negociación preautonómica (EIA, MC, ESEI, OIC, ORT), urgen a los mayoritarios a que apelen a las movilizaciones populares en pro de la firma del Decreto preautonómico. La aparición del primer Borrador de la nueva Constitución Española que despierta el desencanto entre los partidos nacionalistas añade una nota más de tensión política.

El 17 de diciembre, la Asamblea de Parlamentarios Vascos reunida en la Diputación Foral de Vizcaya, acuerda con la sola abstención de UCD de Álava, «mantener inalterable y en los mismos términos» el texto negociado con el Gobierno por considerar que representa «la máxima voluntad negociadora y de aproximación compatible con la unidad de todas las fuerzas políticas en ella representadas y de la mayor parte de las fuerzas extraparlamentarias». En este

sentido, la Asamblea considera que solo la salvaguardia de esa unidad puede constituir «la garantía de que el régimen preautonómico sea instrumento de pacificación en la estructura política del pueblo vasco y en todo el Estado español y de progreso hacia las legítimas aspiraciones autonómicas de nuestro pueblo». Asimismo, la Asamblea acuerda nombrar una «Delegación especial» integrada por doce miembros de la *Comisión Negociadora* más dos representantes de las fuerzas políticas extraparlamentarias, cargos que recaerán en Jesús URRÁ, de UNAI, y Mariano ZUFIA, de EKA, ambos navarros, al objeto de que se trasladasen a Madrid para «plantear al Gobierno la gravedad del actual momento político vasco y la necesidad de que de una solución satisfactoria en el plazo más breve posible».

El 23 de diciembre, la Asamblea de Parlamentarios Vascos, a propuesta de los socialistas, decide en una reunión celebrada en Vitoria dar libertad de actuación a los parlamentarios navarros para que mantengan un «diálogo» con los representantes de UCD de Navarra, siempre y cuando se reconozca que aquél no implica una nueva negociación, sino que se trata tan solo de una «negociación adicional» respecto al procedimiento de incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco. Se llama al diálogo a los nuevos interlocutores en su condición de «representantes de UCD de Navarra» y no —como pretendía el Senador Jaime Ignacio DEL BURGO— de «representantes del pueblo navarro».

El 30 de diciembre, los parlamentarios navarros del PNV y del PSOE celebran una reunión en Madrid, en una de las Salas del Congreso de los Diputados, con los parlamentarios de UCD de Navarra. La reu-

nión tiene que prolongarse hasta el día siguiente, dado que al término de la misma no se llega a un consenso entre los parlamentarios. La sesión de trabajo se celebra a puerta cerrada y como ya venía siendo habitual en toda la etapa preautonómica no se levanta acta de la reunión. Finalmente, los reunidos llegan a acordar que la decisión sobre la incorporación de Navarra correspondería al órgano foral competente, estableciéndose que, en caso de ser favorable la decisión, debiera ser sancionada por el electorado navarro en referéndum. El citado Acuerdo modifica sustancialmente la ya acordado con el Ministro CLAVERO (los parlamentarios deciden en primera instancia; el Consejo Foral en segunda instancia). No se establece mayoría cualificada alguna para el citado referéndum. A falta de una especificación habría que entender que la mayoría simple de los votos emitidos determinaría el resultado.

El PNV y el PSOE, responsables directos del Acuerdo suscrito, condicionan la validez del mismo al compromiso de defender en el Proyecto de Constitución, conjuntamente con UCD, «una Disposición Adicional relativa a Navarra, por la que se introduzca el mismo mecanismo previsto para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco en sustitución del artículo 129.º del actual borrador constitucional».

Conviene destacar que la izquierda nacionalista posibilista y el nacionalismo rupturista no dieron, en ningún momento, su apoyo al Acuerdo tripartito UCD-PNV-PSOE por considerarlo una «claudicación» a la política del consenso impuesta por la reforma, por entender que daba luz verde a una autonomía separada para Navarra, pieza esencial de Euskal Herria.

Resuelta la *cuestión navarra* parecía allanado el camino para el Acuerdo final. Hay que anotar que en el logro de la preautonomía juega un papel fundamental el anuncio de las movilizaciones populares del 4 de enero así como la amplia unidad conseguida entre las fuerzas políticas vascas, parlamentarias y extraparlamentarias, en tomo al objetivo preautonómico.

El 31 de diciembre, el Gobierno remite a las Cortes Generales el texto del Decreto-ley que regula el régimen preautonómico. Se instituye el Consejo General del País Vasco al que tienen *derecho* a pertenecer los cuatro territorios vascos cuando así lo decidan. En el caso navarro, tras la decisión del órgano foral competente, el procedimiento de adhesión debe sujetarse a los cauces fijados en otro Decreto-ley —específico para Navarra—, publicado en el «Boletín Oficial del Estado», simultáneamente con el primero, según el cual:

«1.º El Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, determinará el órgano foral competente, a quien corresponda la decisión a que se refiere la Disposición Transitoria primera del Decreto-ley preautonómico vasco de 1977.

2.º En el caso de que el órgano foral competente decidiese aprobar la presencia de Navarra en el Consejo General del País Vasco, será necesario, para que tal acuerdo alcance validez, que esta decisión sea ratificada por el pueblo navarro mediante consulta popular directa, a través del procedimiento y en los términos que determine el Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral».

Por su parte, ese mismo día, la Diputación Foral de Navarra, persistiendo en la tesis de que continuaba ostentando la auténtica representación del pueblo navarro y en la vía de la reintegración foral plena, envía sendos telegramas al Rey JUAN CARLOS I y al Presidente del Gobierno, Adolfo SUÁREZ, manifestando su disconformidad con el acuerdo preautonómico alcanzado.

Hasta aquí el proceso negociador de la preautonomía. Conviene precisar ahora el alcance y significado del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978.

2.5. Alcance y significación de la preautonomía

El carácter de la preautonomía puede sintetizarse de la forma siguiente:

1.º El *órgano representativo* de la comunidad política vasca durante la etapa provisional queda integrado por dos organismos: a) El *Presidente del Consejo General del País Vasco*, que asume la representación de Euskadi en sus relaciones con el Estado y la de éste último en aquellas funciones cuya ejecución directa corresponda al poder central. b) El *Pleno del Consejo General del País Vasco*, encargado con el Presidente de las funciones ejecutivas. Viene a ser una especie de Gobierno Provisional «de mera gestión» de aquellas competencias que le fueran transferidas por el Estado.

2.º Las cuestiones más relevantes a tratar serán las siguientes:

a) *Autonomía ejecutiva*: no hay transferencia de poderes normativos. Únicamente pueden ser transferidos al Consejo General del País Vasco facultades de gestión, cuando no de estudio o simple propuesta.

b) *Los Conciertos Económicos*: se crearán Comisiones Mixtas (Consejo General del País Vasco-Administración del Estado) para «el estudio y propuesta» al Gobierno de las medidas que fueran necesarias para el restablecimiento de los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya (Disposición Final Primera) «sin perjuicio de la que determine la Constitución y de la necesaria solidaridad entre todas las regiones» (Disposición Final). Pronto se verá que el tema fiscal, como tantos otros, requería una «solución política» al más alto nivel que llegaría únicamente, dos años más tarde, con la negociación del Estatuto de Autonomía.

c) *La cuestión navarra*: se distingue entre el reconocimiento formal del *derecho* a formar parte del Consejo General del País Vasco y el *ejercicio* de tal derecho que, como acabamos de ver, establece un procedimiento casuístico para la adhesión de Navarra al ente preautonómico.

d) *Organización interna del País*: la preautonomía se decanta hacia una *federación* que se pone de manifiesto tanto en el modo de *designación paritaria* de los componentes del Consejo General del País Vasco, con igual peso en cada territorio a pesar de su desigualdad demográfica, como en la facultad que se reconoce a cada uno de ejercitar *el derecho de veto* sobre las decisiones del Ejecutivo que afecten a su territorio en cuestión, y posiblemente en el carácter de las Diputaciones, ejecutoras ordinarias de los Acuerdos del Consejo General en cada territorio.

e) *Disolución del Consejo General del País Vasco*: el Gobierno central se reserva la facultad de disolver de forma unilateral el citado Consejo «por razones de seguridad del Estado». Con una medida tal, el Go-

bierno disponía de un arma formidable para controlar la política vasca.

Cabe hacer una doble valoración de la preautonomía. Ateniéndose al texto y a la vigencia temporal y espacial el profesor MONREAL sostiene en «*Euskadi y el Estatuto de Autonomía*» (San Sebastián, Erein, 1979, pág. 68) que: «La preautonomía se basa totalmente en el Derecho del Estado; está privada de todo poder normativo. Su fragilidad y el carácter provisional de que se reviste, no supone la negación de los valores políticos ciertos que posee: el reconocimiento jurídico de la personalidad vasca y la realización de determinadas transferencias, que permite la constitución de organismos autonómicos y su experimentación de cara a la autonomía definitiva que nacerá del Estatuto».

Por la que se refiere al proceso estatutario subsiguiente, conviene analizar a continuación las dos etapas claramente diferenciadas: el debate constitucional y el proceso estatutario propiamente dicho.

3

LA CONSTITUCIÓN DE 1978

3.1. La alternativa autonómica del nacionalismo rupturista

La inadecuación entre la timidez de las reformas regionalistas y la fuerza de la conciencia nacional vasca va a dar origen a una inagotable fuente de enfrentamientos de la sociedad española con la comunidad vasca. Esta especial circunstancia originó la polarización entre las fuerzas políticas nacionalistas y estatales. La persistencia por algunos sectores de la sociedad vasca de los métodos de confrontación política empleados durante la dictadura franquista, los atentados de la extrema derecha española contra militantes y refugiados vascos a uno y otro lado de la frontera, unidos a la actitud provocadora de los miembros de la Policía Armada y de la Guardia Civil —principales enemigos de la autonomía vasca— redujeron, todavía más, las posibilidades no ya de lle-

gar a un acuerdo con el poder central, sino de discutir en las Cortes Constituyentes el problema vasco con la serenidad que requería un tema de tanta transcendencia para el futuro democrático del Estado y para el autogobierno vasco.

El método de reforma, además del régimen preautonómico, dio lugar a otra consecuencia importante de amplias repercusiones políticas en el País Vasco: se acentuó la diferencia entre los partidos democráticos y la de aquellos otros partidarios de la lucha armada para la consecución de unos objetivos legítimos y se propició el surgimiento de un espacio político que se ha ido consolidando con el transcurso de sucesivas confrontaciones electorales: la alternativa KAS, identificada a partir de las elecciones del 1 de marzo de 1979 en la coalición HB y respaldada por su brazo armado, ETA. Militar. Este fenómeno al que son ajenas otras nacionalidades y regiones del Estado tiene, además, un agravante: *A nivel externo*, el ejercicio de la violencia armada produce la antipatía de la opinión pública del resto del Estado hacia las posiciones nacionalistas, la cual permitió al poder central utilizar a la opinión pública como coartada para hacer caso omiso de las reivindicaciones vascas. *A nivel interno*, la lucha armada incidió sobre la parte más concienciada y radicalizada nacionalitariamente, mientras que sobre la otra parte —que era mayoritaria, y no había más que ver los resultados electorales del 15 de junio— produjo el efecto contrario: alejarse cada vez más —por reacción a la violencia— de las legítimas aspiraciones del pueblo vasco, produciéndose así una honda división en la sociedad vasca y una mayor polarización de posturas políticas. El punto crítico de este divorcio la marca, en opinión de Idoia ESTOR-

NES, la manifestación «unitaria» del 8 de septiembre —proamnistía, regreso de exiliados, Estatuto de Autonomía y legalización de todos los partidos— en la que se producen serios incidentes entre los propios manifestantes y la división inicial en dos manifestaciones contrapuestas, la convocada por las fuerzas políticas extraparlamentarias (HASI, LAIA, ESB, ANV, etc... y la respaldada por los partidos mayoritarios (PNV-PSOE).

No es fácil definir el modelo autonómico diseñado por el nacionalismo radical. La tesis rupturista no se formula desde el independentismo inmediato, sino desde la valoración política y estratégica de que sólo es aceptable un «Estatuto popular» que nazca del poder municipal, tras el que podría iniciarse otro proceso constituyente en Euskal Herria, basado en una relación de fuerzas diferente a la surgida con motivo de las elecciones de 1977.

El 18 de octubre, la izquierda rupturista da a conocer un «Proyecto Provisional de autonomía para el período constituyente», que refleja la opinión oficial de este espectro político ante el método de la reforma. Hay que señalar que la inarticulación de la izquierda rupturista es ya patente puesto que el citado Proyecto fue redactado exclusivamente por HASI y LAIA. Por su parte, EIA, que ya había asumido el texto preautonómico de la Asamblea de Parlamentarios, no interviene en su redacción. Según la alternativa KAS, se requieren dos condiciones previas para asentar la democracia en Euskal Herria: la *legalización de todos los partidos políticos*, incluidos los independentistas, y la *sustitución de las fuerzas de orden público* por otras al servicio del pueblo vasco que garantizaran los derechos y libertades democráticas.

El 24 de octubre de 1977 se reúnen en Alsasua (Navarra) representantes de los partidos ANV, ELA, ESB, HASI y LAIA, estos dos últimos integrados en KAS, y cierran filas en la que a partir de esta fecha se conoce como *la Mesa de Alsasua*. En cuanto a los planteamientos ideológicos, los reunidos hacen público un documento en el que se propugna la mayor unión de la izquierda nacional vasca de cara a las elecciones municipales y se rechaza cualquier régimen provisional de autonomía en tanto no se celebren las elecciones municipales y no se incluya en el mismo a Navarra y se propone, por último, el inicio de un proceso constituyente propio, ajeno al Estado, bajo una relación de fuerzas diferentes a la del 15 de junio (en la que el nacionalismo rupturista perdió un gran número de escaños en el Parlamento central por falta de una alianza electoral).

Dentro del espectro político de la izquierda nacionalista rupturista, existían grupos (ANV, EIA, ESB, etc...) que aceptaban la existencia del nuevo marco jurídico externo y la necesidad de aplicar un método de acción política diferente al utilizado en la dictadura y, más en concreto, el abandono de la lucha armada y la utilización de las posibilidades que ofrecía la vía democrática. Sin embargo, estas fuerzas no optaron plenamente por la vía democrática, al no abdicar de la vía insurreccional!. De este modo, consideraron que la práctica de esta última variaba de orientación pero no tenía por qué extinguirse: debía seguir existiendo en el País un aparato armada (ETA militar a ETA Político-militar) que facilitara el avance de las fuerzas revolucionarias y que garantizara las conquistas en la lucha por el autogobierno.

Los rupturistas convertidos, a partir de las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, en la tercera fuerza política del País, renegaron de la vía institucional, salvo en las instituciones locales en las que sí tomaron parte. La radicalización nacionalista contribuyó a dificultar el inicio del proceso estatutario y benefició a quienes no estaban interesados en el autogobierno vasco.

3.2. La fórmula de integración de Navarra: Acuerdo PNV-PSOE-UCD de 25 de enero de 1978

A partir de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de los Reales Decretos-Leyes de preautonomía —6 de enero de 1978—, la llamada *cuestión navarra* volverá a enconar la situación política del País.

Como acabamos de ver, el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, por el que se regula el procedimiento para la incorporación de Navarra al Consejo General del País Vasco, no había llegado a formular el acuerdo tácito a que habían llegado UCD-PNV-PSOE relativo a que la aprobación del referéndum se haría por mayoría simple. Por una parte, la derecha navarra abre una nueva tanda de actuaciones obstruccionistas con objeto de aislar al Viejo Reino del entramado institucional vasco exigiendo el reconocimiento como Comunidad Autónoma y la constitucionalización de la Ley Paccionada de 1841. En opinión de UCD de Navarra, este territorio podía constituirse en Comunidad Autónoma mediante acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios del órgano foral competente y referéndum popular mayoritario.

Ante la confusión creada en tomo a los referidos Decretos-leyes, ya la vista de la ambigua redacción realizada por el Gobierno del segundo Real Decreto-ley relativo a la incorporación de Navarra, el día 5 de enero, PNV y PSOE publican un documento expresando su rechazo a los citados Decretos-leyes «si el Consejo de Parlamentarios de Navarra no redacta la enmienda constitucional de acuerdo al documento suscrito el 30 de diciembre pasado en Madrid».

Por su parte, los componentes de la *Mesa de Alsasua* —ANV, ESB, HASI y LAIA— dan a conocer, el 9 de enero de 1978, un documento público en el que afirman que en el caso de que los parlamentarios de UCD de Navarra se pronuncien en contra de la incorporación de este territorio al ente preautonómico, que el resto de los parlamentarios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tomen la misma decisión y que «el Consejo General del País Vasco no se constituya excluyendo “de hecho” a Nafarroa».

Con objeto de dar una salida al conflicto suscitado por la cuestión de la «mayoría cualificada» del órgano foral, el Presidente del Gobierno resuelve que el tema en cuestión sea discutido a nivel de las Ejecutivas de los tres partidos suscribientes del Acuerdo de Madrid, sustrayéndolo así del marco negociador de UCD de Navarra. El 25 de enero de 1978, representantes del PNV, PSOE y UCD, reunidos en la capital del Estado, llegan a un acuerdo en la redacción de la enmienda a la Disposición Transitoria Tercera del Anteproyecto de Constitución. El acuerdo queda materializado en una enmienda conjunta que, cinco días más tarde, el 30 de enero, presentan los portavoces de los Grupos parlamentarios aludidos en la Secretaría General del

Congreso de los Diputados y cuyo tenor literal es el siguiente:

«En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco a al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de la que establece el artículo 129.º del Anteproyecto de Constitución, la iniciativa corresponde al órgano foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que la componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además que la decisión del órgano foral competente sea ratificada por referéndum, expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del órgano foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que definitivamente fije el artículo 129.º, a los efectos de esta enmienda».

En la justificación de la enmienda, los grupos enmendantes se encargan de dejar asentado que la misma viene «avalada por el básico acuerdo de las fuerzas políticas que la suscriben». El PSOE, a su vez, reitera su posición de que, en ningún caso, admitiría que la consulta al pueblo navarro se produjera en un clima de violencia y coacción por parte de los sectores más radicalizados de la sociedad vasca.

Durante el debate constitucional, el texto transcrito —que coincide con la dispuesto en el Real Decreto-ley de Preautonomía— no sufrirá alteraciones de contenido en la tramitación parlamentaria del Congreso

de los Diputados y del Senado, respectivamente. La Constitución, aún en estado de Borrador, incorporaría el texto en la Disposición Transitoria Cuarta, informadora a su vez de lo que en materia de territorialidad reflejará el Estatuto de Gernika en los artículos 1.º, 22.º y 47.º2.

3.3. Preferencia nacionalista por el Estado federal

El nacionalismo democrático acude a las Cortes Españolas con la idea de que la articulación de Euskal Herria en el contexto estatal podía fundamentarse en un pacto político; de que existía la posibilidad de que la Constitución optara, en última instancia, por la solución federal, formulación jurídico-constitucional para la vieja idea del pacto de integración de los distintos pueblos ibéricos. Se aspira a que el Estado adopte aquel sistema de Gobierno que esté más en consonancia con la estructura socio-política del País y que contribuya a establecer el grado mínimo de equilibrio entre el pueblo vasco y el resto de los pueblos hispanos.

No estará de más recordar que el Estado federal está compuesto por varios Estados, los que se denominan «Estados miembros» o «Estados federados», y que nace de un pacto político entre varios Estados o unidades, por el que los que se denominan «Estados miembros» deciden asociarse y crear un «Estado-común», al que delegan una serie de sus funciones, una parte de su soberanía. Es decir, el Estado federal es una asociación de Estados que crea un «Super-Estado» al que se delega, en forma de competencias o

poderes concretos, algunas de las funciones que los «Estados-miembros» deberían desempeñar como Estados.

El Estado federal para el desarrollo de las funciones que le son encomendadas, posee su propia Constitución —fruto directo del pacto entre los Estados federados— y sus propios órganos de Gobierno (Jefe de Estado, Gobierno, Parlamento, Tribunales de Justicia, etc...). Sin embargo, los «Estados miembros», que se reservan una parte de sus funciones, poseen también su propia Constitución y sus propios órganos de Gobierno. Al ser ellos mismos quienes crean el Estado federal se les reconoce la facultad de participar directamente en la legislación federal a través de una de las Cámaras del Parlamento en la que están representados todos los «Estados miembros» y se les reconoce la facultad de intervenir necesariamente en cualquier reforma de la Constitución Federal.

Los presupuestos ideológicos del Estado federal, parecían los más adecuados para la solución del contencioso histórico que nos ocupa en base a tres razonamientos diferentes: en primer lugar, porque el federalismo implica un progresivo reconocimiento de las nacionalidades del Estado, dado que la Constitución sería el resultado de un pacto entre las distintas nacionalidades. En segundo lugar, por el extenso ámbito de descentralización de competencias que este sistema ofrece a cada comunidad, de acuerdo con el desarrollo histórico, cultural y la estructura social. Por último, a diferencia del modelo de Estado autonómico, la unión federal suponía el reconocimiento de un poder constituyente limitado que iba a permitir al pueblo vasco organizarse de acuerdo con sus propias necesidades y

según sus propias tradiciones políticas vigentes, permitiendo una vía de arreglo al problema de los residuos de la foralidad tradicional. En suma, la organización y funciones del Estado federal permitiría dotar a Euskal Herria de un equipamiento estatal completo, con la dotación de los tres poderes clásicos: Ejecutivo, Judicial y Legislativo. Incluso se podía admitir la presencia del pueblo vasco como individualidad política en el Ejecutivo federal.

Desde el inicio del debate constitucional, los parlamentarios vascos tienen serias dudas acerca de la virtualidad del consenso (estrategia estabilizadora para el afianzamiento del sistema democrático en el Estado) para traducir las reivindicaciones nacionales en instrumentos jurídico-políticos capaces de suscitar una amplia adhesión en el País. Lo cierto es que la estrategia del consenso se orienta claramente hacia la congelación y el aplazamiento por vías indirectas de la salida democrática del problema vasco. Es exacto el juicio del profesor MONREAL: «La política vasca unitaria, nacida del Compromiso Autonómico de mayo de 1977, quebró solemnemente en la que concierne a la Constitución y en el inicio mismo de la andadura constituyente. El PSOE no podía renunciar a una estrategia de Estado —se empezaba a formular la «alternativa de poder»— y en tal estrategia general tenían muy difícil cabida las excepcionales exigencias de la democratización del País Vasco, de imposible digestión por los poderes fácticos y por el partido en el Gobierno. La estrategia de la «alternativa de poder» suponía el abandono de los compromisos respecto de Navarra y el bloqueo de otras importantes cuestiones: el PSE renunciaba a una política específica en y para el País Vasco, falto de clarividencia o de fuerza

para que el PSOE estatal asumiera los mínimos de la democratización vasca». (*Los vascos ante el Estado constitucional*, Cursos de Verano de la Universidad Complutense, El Escorial, 1987, pág. 23, inédita, cedida por el autor).

Los constituyentes frente a las apetencias del nacionalismo vasco por el Estado federal, ponen especial énfasis en el propósito de salvaguardar a toda costa el principio tradicional de «la unidad de España», considerada como un logro histórico irrenunciable. La afirmación y la garantía de «la unidad de España» constituyen los límites intrínsecos de la devolución del poder político. De acuerdo con ello, se excluye al PNV de la Ponencia constitucional.

El «Boletín Oficial de las Cortes», de 5 de enero de 1978, publicó lo que entonces se llamó el «Anteproyecto de Constitución». Los principios básicos del texto de la Ponencia, tanto los ideológicos como los de estructura, reflejan ya el elevado consenso de los partidos mayoritarios, y bien cabe decir que el Anteproyecto es el resultado de un compromiso de las dos grandes formaciones de la derecha y la izquierda estatal. La política del consenso obligó a posponer decisiones sobre las cuestiones fundamentales para Euskal Herria (orden público, Concierto Económico, etc...) aplazándolas y dejándolas para la regulación en futuras leyes orgánicas. De ahí que la viabilidad del texto constitucional no pudiera conocerse hasta que se hubieran desarrollado las mencionadas Leyes Orgánicas, pues en muchas ocasiones apenas se fijaba los criterios mínimos a que habrían de atenerse tales leyes que eran, en definitiva, las que iban a precisar, especificar y concretar el verdadero sentido del poder político vasco.

La impresión que produce en Euskadi el conocimiento de este primer texto es, en general, de insatisfacción y las fuerzas políticas pierden la esperanza de ver encauzada correctamente la solución al problema vasco.

En este contexto, el PNV, a diferencia de la etapa republicana, plantea la reivindicación autonómica en términos de reconocimiento y actualización de los derechos históricos (devolución del poder originario a los territorios históricos; apertura de un proceso interno de articulación institucional; renovación del Pacto con la Corona gestionado por el Consejo General del País Vasco y relaciones con el Estado reguladas por dicho pacto). No obstante, acepta materializar el acerbo histórico de auto gobierno, sus formas políticas y de convivencia en el marco de un Estatuto de Autonomía, más a menos conforme con el texto constitucional. El recurso a la vía foral queda justificado por el hecho de que este título autonómico contempla una *vía específica* para el acceso al autogobierno a través de un *procedimiento consensual* —basado en el *pacto*—, pero bien entendido que la reintegración foral queda enlazada con el Estatuto de Autonomía, de forma que la elaboración de este último sería respetuosa con el *carácter bilateral*, propio de la foralidad tradicional. Es decir, el PNV plantea el acceso a la autonomía por dos vías distintas, fundidas en concepciones políticas e ideológicas diferentes e incluso antitéticas: por un lado, la reivindicación de la foralidad tradicional y, al mismo tiempo, la consecución de un Estatuto de autonomía.

La izquierda nacionalista posibilista, por su parte, presenta una nueva concepción del autonomismo, es-

bozada por la Sociedad de Estudios Vascos y la etapa republicana, y que tiene traducción real cuando EE y ESEI, con importantes matices ideológicos y de comportamiento políticos, la formulan en la Legislatura Constituyente. Consideran que una solución autonómica amplia, podría satisfacer las reivindicaciones históricas de autogobierno, si bien, a nivel de principios y con carácter meramente testimonial, exigen el reconocimiento constitucional del derecho de autodeterminación por entender que sólo con la atribución de tal derecho se reconoce plenamente el carácter nacional del pueblo vasco. Ahora bien, ESEI, y en menor medida EE, efectúan durante el debate constitucional concesiones al planteamiento *neoforalista* formulado por el PNV en el Congreso de los Diputados, conjugado siempre con la vía estatutaria, en base, por un lado, a la necesidad táctica de salvar la unidad territorial, particularmente problemática en Navarra y, por otro lado, para no romper la unidad de actuación parlamentaria.

El PNV y la izquierda nacionalista posibilista coinciden en rechazar el modelo de Estado unitario y presentan un bloque de enmiendas de carácter federal que pretenden el reconocimiento de la *soberanía del pueblo vasco* y plantean un *procedimiento paccionado de elaboración estatutaria* en base a un reparto competencial de lista única —EE planteó la posibilidad de doble lista—. En cuanto a la Hacienda se pretende dar cabida al tradicional sistema de *Conciertos Económicos*. Hay otros puntos de interés de las enmiendas vascas. Así, los conflictos entre el Estado y el País Vasco se habrán de resolver por el *Tribunal Constitucional* cuya composición refleja la estructura del «Estado de las autonomías» y no los intereses de los partidos po-

líticos de ámbito estatal. Por último, se propone una concepción del *Senado* que fuera representativo de las Comunidades Autónomas.

3.4. El debate constitucional y la Disposición Adicional

El 8 de mayo de 1978 se inicia el debate en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para pasar el 4 de julio al Pleno del Congreso de los Diputados.

Del debate constitucional hay que destacar la discusión en el Congreso de los Diputados de la enmienda adicional, relativa al reconocimiento y actualización de los derechos históricos, propuesta por la Minoría Vasca.

El 14 de julio el Congreso de los Diputados suspendió el debate para dar tiempo a las negociaciones mantenidas fuera del hemiciclo entre el Gobierno central y el Partido Nacionalista Vasco, negociaciones que se rompieron la noche del 19-20 de julio por no llegar los citados interlocutores a un acuerdo de principio.

Al día siguiente, 21 de julio, la «enmienda adicional» formulada por el PNV era derrotada en el Congreso de los Diputados con el siguiente resultado: votos emitidos, 269; votos a favor, 115; en contra, 153; nulos, 1. Interesa subrayar que los socialistas votaron a favor de la enmienda vasca. Votaron también a favor los comunistas y la Minoría catalana e incluso algunos diputados de UCD, como el vizcaíno, Juan ECHEVARRÍA GANGOITI. El asesinato en Madrid, ese mismo día, de dos altos mandos militares (reivindi-

cado más tarde por ETA. Militar como respuesta a los desmanes policiacos acaecidos en Pamplona, Rentería y San Sebastián) ensombreció la solemnidad de la última sesión plenaria del Congreso de los Diputados que aprobaría, finalmente, el Proyecto de Constitución con los votos en contra emitidos por Federico SILVA MUÑOZ, de AP, y Francisco LETAMENDÍA, de EE. El Grupo Parlamentario de AP se abstuvo, al igual que los diputados de Esquerra Republicana de Cataluña, BARBERÁ y ARANA. En el momento de producirse la votación, los ocho representantes del Grupo Vasco (PNV) se marcharon discretamente del hemisiclo por considerar que no estaban autorizados por la ejecutiva del PNV para posicionarse sobre la última votación global, sin que tal actitud prejuzgara la decisión última del PNV.

El debate puso de relieve las discrepancias que suscitó el planteamiento foral. Para el nacionalismo vasco la reanudación del poder político por la vía estatutaria debía de tener carácter pactado. A diferencia de otras regiones y nacionalidades, el fundamento de la autonomía vasca estaría en unos derechos históricos, no especificados, preconstitucionales, que se actualizarían mediante pacto con el Estado para adecuarlos a la nueva realidad constitucional. Para el partido gubernamental, no existen derechos derivados de la Historia y, en tal sentido, cualquier título histórico decaía ante el texto constitucional.

¿Quedaban todavía posibilidades de insertar al pueblo vasco en el nuevo orden constitucional? Partiendo del hecho de que el planteamiento foral era ya una realidad presente en el Anteproyecto de Constitución, el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos decide presentar otra enmienda, la N.º 979, que reprodu-

cía la esencia de la enmienda defendida por el PNV en el Congreso de los Diputados del día 21 de julio. La redacción de la citada enmienda fundía el proceso *foralista* y el *estatutario* en uno solo y, además, añadía que no se lesionaba ninguno de los derechos o cotas autonómicas mantenidas por los territorios históricos hasta aquel momento, en obvia referencia a la foralidad de Álava y Navarra.

El 18 de agosto de 1978 comienzan los debates en la Comisión Constitucional del Senado. El Portavoz del Grupo Vasco, Miguel de UNZUETA, impulsa, de forma unilateral, lo que se podría llamar una «tercera instancia» a través de conversaciones con el Presidente del Senado, Antonio FONTÁN PÉREZ. En estas reuniones no hay propiamente contenidos políticos; son meramente informativas, a cuyo fin, se le entrega a FONTÁN un Informe jurídico-político elaborado por los Senadores VIDARTE, MONREAL y el propio UNZUETA donde, entre otras cosas, se decía que la declaración de imprescriptibilidad de los derechos históricos ha sido «una constante histórica en el pensamiento político vasco contemporáneo» y que la nueva Constitución podía y debía tener la virtud de establecer «unas bases óptimas para que el planteamiento de la cuestión vasca salga de la dinámica negativa que se ha mantenido hasta ahora».

El Portavoz de los Senadores Vascos, Miguel de UNZUETA, confiaba en la capacidad resolutive del Gobierno y valoraba menos a la oposición, pero era evidente que, hasta la fecha, el Grupo Parlamentario de UCD había rechazado a lo largo del debate en la Comisión Constitucional del Senado, una tras otra, todas las propuestas vascas. Por su parte, la oposición

no se sentía considerada y se afirmaba en una posición de indiferencia e incluso de rechazo. Existía, por tanto, un problema a determinar, el de la dirección que habían de tomar las alianzas del Grupo de Senadores Vascos en la búsqueda de apoyos políticos. El Gobierno no cedía, ¿se conseguiría algo con el apoyo de la oposición?

Las posiciones contrapuestas entre el Gobierno y el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos se concretizan el día 6 de septiembre en la Comisión Constitucional de la Alta Cámara en dos textos alternativos a la Disposición Adicional:

a) Disposición Adicional primera del Proyecto de Constitución (B.O.C. 1 de julio de 1978):

«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».

b) Disposición Adicional propuesta por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos:

«La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno.

A este efecto, se derogan, en cuanto pudieran suponer abolición de derechos históricos, las leyes

de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente, será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como Ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento».

Obsérvese que la fórmula empleada por los Senadores Vascos tiene un evidente matiz cautelar: se derogan «*en cuanto pudieran suponer abolición de los derechos históricos*», las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876 «*y demás disposiciones abolicionarias*» cuya enumeración exhaustiva no se hace. Es decir, se reconoce el *carácter confirmatorio* y no abolicionario de la Ley de 1839 de la cual arranca el régimen foral. Este punto tiene importancia porque los representantes navarros de UCD se negaban a que la derogación fuera aplicable al Viejo Reino.

La difícil articulación del foralismo y el hecho nacional se resuelve de la manera siguiente: 1.º) La reivindicación debe ser común a los cuatro territorios por ser la Ley de 1839 una fuente de Derecho Público común para todos ellos. 2.º) Reconocimiento de un «poder constituyente vasco» o, según el pensamiento foral tradicional, reconocimiento de la «facultad constituyente de las entidades territoriales». Y 3.º) Creación de un «marco autonómico común», sin perjuicio de que mediante otro pacto posterior fijen ellas mis-

mas su propio régimen y funcionamiento interno y de relación.

Como puede observarse el criterio interpretativo se asemeja al *Informe sobre autonomía* elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos en 1930. En suma, al fundir la *vía foral* y la *vía estatutaria*, como medio de salvar la antítesis de la pluralidad territorial con la conciencia política colectiva surgida en lo que va de siglo, se produce una novación en el sujeto titular de la soberanía a favor del *pueblo vasco*, dentro, eso sí, del respecto a las individualidades territoriales.

El 14 de septiembre, se produce en la Comisión Constitucional del Senado un incidente que va a tener hondas repercusiones políticas en el País. Dos senadores del Grupo Vasco se hallan ausentes de Madrid: el alavés Ramón BAJO que había anunciado su retirada de los trabajos de la referida Comisión y el Portavoz suplente, Juan María VIDARTE, que se encontraba en Bilbao. A primeras horas de la mañana, mientras proseguía el debate, el senador MONREAL entabla conversaciones con el diputado socialista Gregorio PECES BARBA que solía acudir a «vigilar» el desarrollo de las sesiones de la Comisión Constitucional en la Alta Cámara. Discuten los aspectos jurídicos de la enmienda adicional y PECES BARBA sugiere que se hagan algunas precisiones sobre las instancias territoriales que venían disfrutando del régimen foral. En este sentido, MONREAL modifica ligeramente la enmienda N.º 979 del Grupo de Senadores Vascos. La frase «*yen ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente*» queda redactada de esta manera: «*en ningún caso podrá ser lesionada la foralidad actualmente vigente en Álava y Navarra*».

Seguidamente, el enmendante somete a la consideración de Manuel de IRUJO el texto consensuado con el PSOE, quien manifiesta su conformidad, e informa al Senador por designación real, Juan Ignacio URÍA, de la postura del PSOE.

En la Comisión se contaba ya con cinco votos del PSOE. Así, pues, MONREAL trata de lograr, a través de Pere PORTABELLA y Josep BENET, el apoyo de la «Entesa dels Catalans». El Grupo Parlamentario catalán, a la vista de la actitud favorable de los socialistas, da su conformidad y, finalmente, el senador vasco consigue el apoyo de MARTÍN RE-TORTILLO, del Grupo Socialista Independiente. Por su parte, el Senador Juan Ignacio URÍA se hace cargo de la consecución de los restantes votos necesarios para alcanzar la mayoría: los de Carlos OLLERO, Luis SÁNCHEZ AGESTA y Antonio PEDROL RIUS, todos ellos senadores reales, al que se sumaría el de VILLAR ARREGUI, de Socialistas independientes. Ambos senadores vascos, MONREAL y URÍA, pasaron el texto de la enmienda referida a Miguel de UNZUETA, Portavoz del Grupo y Secretario de la Comisión Constitucional, que se hallaba en la Mesa, informándole de los apoyos con que contaban, para que fuera presentado como enmienda «in voce».

La maniobra despejó la incógnita planteada más arriba: la enmienda adicional iba a salir adelante, en la Comisión Constitucional del Senado, por la vía contraria a la hasta entonces perseguida. Es decir, con el voto afirmativo de la oposición y no del partido gubernamental (UCD).

Conseguido el apoyo de la oposición, en la misma mañana del día 14 de septiembre, y ante la

sorprea de muchos, la Comisión Constitucional aprobaba la enmienda vasca por: 13 votos a favor, 11 en contra (de UCD) y una abstención (que corrió a cargo de PEDROL RIUS, del Grupo Mixto). El Senador navarro DEL BURGO votó, por error, a favor de la propuesta nacionalista. Dada la escasa diferencia de un voto registrado en la primera votación, los Grupos minoritarios presionaron a los Senadores Reales —que se habían abstenido en la votación— para que modificaran la intención de voto en la repetición del acto. Repetida la votación la enmienda vasca fue definitivamente aprobada por 13 votos a favor contra 12 votos negativos, sin ninguna abstención.

Según indica MONREAL, «tal y como quedó redactada la Disposición Adicional aprobada en la Comisión Constitucional del Senado —Estatuto de autonomía común a los cuatro territorios, con actualización foral y generosa interpretación de la Constitución— se definía una vía específica de pacto para la solución del contencioso, reconociendo la peculiaridad vasca dentro del Estado». Es evidente que de esta forma «hubiera quedado resuelto entre otras cuestiones el dualismo entre Fueros y Constitución». («Los vascos»..., *op. cit.*, pág. 25.)

La Disposición Adicional del Proyecto de Constitución presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, suscitó en Madrid una campaña de corte institucional, promovida por UCD y apoyada por el Gobierno y otros sectores del Estado, que tuvo un eco amplio en algunos de los medios de comunicación estatal. Se vertieron toda clase de tópicos para enfrentar a la opinión pública del Estado en contra de los Conciertos Económicos, desprestigiando y distor-

sionando su significación al presentarlos como una reclamación de puros privilegios económicos. Se alegaron argumentos insospechados para reducir al absurdo la reivindicación del acceso a la autonomía por la vía de la Disposición Adicional. Se creó así un clima adverso, de confusionismo y de fobia antivasca, que imposibilitó un tratamiento constitucional que contemplara de forma satisfactoria las exigencias de autogobierno que reclamaban los vascos: homogeneización fiscal del conjunto de Euskal Herria, supervivencia de instituciones forales, integridad territorial, orden público, etc...

La campaña institucional promovida en el Estado contra el precepto constitucional de referencia, movió al nacionalismo democrático a llamar la atención del pueblo vasco sobre la trascendencia política que para el futuro autonómico del País tenía la Disposición Adicional del Proyecto de Constitución y, en consecuencia, sobre la necesidad de asumir públicamente su defensa. Dando por bueno que el mantenimiento del referido precepto en el texto definitivo requería la anuencia final de dos frentes opuestos (UCD y PSOE), cabía pensar que ambos partidos se hubieran visto obligados a aceptar la Disposición Adicional si el País cerraba filas, es decir, si se formaba un frente compacto, el más amplio posible, en defensa del resultado obtenido por los Senadores Vascos en la Comisión senatorial.

Parecía necesario, por tanto, hacer un paréntesis en las posiciones de partidos, con objeto de salvar lo que parecía un importante logro. El 22 de septiembre, el PNV convoca en su sede de San Sebastián a todas las fuerzas políticas, desde la derecha estatal a la izquierda nacionalista rupturista. Al término de

la reunión, los asistentes elaboran un documento firmado por los partidos ANV, ESB, EIA, EKA, EKIA, ESEI, EMK, DCV, OIC, PTE, PNV y ORT en el que tras asentar el principio de que la firma del manifiesto no prejuzga la decisión última a tomar por cada uno de los referidos partidos de cara a la aprobación a rechazo de la Constitución, subrayan la importancia histórica del momento haciendo una referencia solemne a la reserva de los derechos históricos y a la conveniencia de canalizar las movilizaciones autonómicas, para la cual, se convoca al pueblo vasco a celebrar manifestaciones simultáneas en Pamplona, San Sebastián, Vitoria y Bilbao.

Cabe destacar que el PCE de Euskadi asistió a la reunión pero se ausentó de la misma sin firmar el manifiesto conjunto por entender que la posición del PNV estaba centrada, en gran medida, en la manifestación y que no había relación entre la cuestión foral y la postura ante la Constitución. Por su parte, estuvieron ausentes de la reunión y, por tanto, tampoco firmaron el referido manifiesto los representantes del PSE-PSOE y los de UCD del País Vasco.

Los socialistas declinaron la invitación nacionalista con otro documento público en el que, entre otras cosas, afirman en relación a la que pudiera acontecer con la enmienda vasca en el Pleno del Senado que, teniendo en cuenta que el partido gubernamental «mantiene una actitud negativa», es necesario que el PSOE y el PNV «discutan una estrategia común en tomo a la Constitución y al resto de los problemas políticos de Euskadi». El pronunciamiento del PSOE tiene su importancia porque anuncia un cambio en la estrategia política seguida hasta enton-

ces por los socialistas. Es posible que el PSOE se hubiera ya cuestionado hasta qué punto sus intereses electorales podían verse perjudicados en el resto del Estado por implicarse en la defensa de los derechos históricos. Por otra parte, parecían sorprendidos por el exclusivismo del PNV en relación con una Disposición Adicional que, en definitiva, había sido aprobada en Comisión por los votos del PSOE y de senadores próximos.

Durante el período del Pleno del Senado se suceden nuevas e intensas negociaciones fuera y dentro de la Cámara. Pero este último, en la sesión del día 5 de octubre, rechaza la Disposición Adicional salida de la Comisión Constitucional, que había suscitado tantas esperanzas, al parecer infundadas, devolviendo a su lugar la enmienda de UCD —tan semejante a la Ley de 25 de octubre de 1839 y que había significado el comienzo de la desaparición de la foralidad—. El resultado de la votación fue el siguiente: 129 votos a favor, 13 en contra y 78 abstenciones. Votaron a favor los Senadores de UCD, seis senadores del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas independientes y varios Senadores reales, entre ellos los tres militares —los Tenientes Generales DÍEZ ALEGRÍA y SALAS LARRAZÁBAL, y el Almirante GAMBOA— y los Senadores AZCÁRATE, MARÍAS GÓMEZ DE LA SERNA, FUENTES QUINTANA Y ORTEGA. Los votos negativos correspondieron a los Senadores Vascos, al catalán XIRINACS y al comunista GARCÍA MATEO. Las abstenciones fueron del Grupo Socialista y Progresistas independientes y varios de designación real, entre ellos, los señores OLARRA, CELA, OLLERO, SÁNCHEZ AGESTA Y OSORIO.

Hay que advertir que si bien es verdad que, en un principio, el PCE-EPK defiende la enmienda vasca, tras el rechazo por el Pleno del Senado, se implica activamente en Euskadi a favor del voto afirmativo en el referéndum constitucional, minusvalorando la cuestión de la Disposición Adicional.

La descripción que hemos realizado muestra la imposibilidad de llegar a un acuerdo final, puesto que las posiciones del Gobierno y el nacionalismo no eran conciliables.

En suma, las razones que imposibilitaron una conciliación de intereses fueron, en primer lugar, la *distinta concepción del Estado*: ni la UCD, ni el PSOE supieron entender la personalidad vasca en toda su dimensión real. No quisieron admitir que la autonomía vasca venía a ser algo así como una parcela de federalismo dentro de una Constitución que consagraba un «Estado de las autonomías». Después la cuestión de *la reivindicación de la foralidad como título autonómico* que contribuyó a enrarecer el clima de recelo y desconfianza mutua existente entre las relaciones nacionalismo vasco-Estado. La cuestión produjo inseguridad y preocupación en los sectores más intransigentes de UCD, temerosos de que la reivindicación foral llevara, en última instancia, a la secesión del País Vasco. En los constituyentes suscitaba sospecha la pretensión nacionalista de entroncar la reivindicación de la foralidad con la Constitución pero sin nombrarla. No se entendía la resistencia de los representantes vascos a someterse al «marco constitucional». Por último, la existencia de *distintas fracciones ideológicas en el seno de UCD* y, por tanto, de distintas maneras de enfocar la Disposición Adicional. Hubo un momento en el transcurso de las negociaciones

PNV-Gobierno en que el Presidente SUÁREZ aceptó las propuestas nacionalistas y, sin embargo, después hubo de retractarse y de ceder ante las presiones de su propio Grupo Parlamentario, enemigo de que en el texto constitucional se consagrara cualquier especificidad vasca.

El incidente de los derechos históricos en el Senado va a ser determinante en la accidentada evolución de la política vasca posterior. Las perspectivas creadas en Euskadi se toman en frustración tras el rechazo de la Disposición Adicional en el Pleno del Senado. El PNV, en un principio, se muestra extremadamente cauteloso a la hora de anticipar la toma de postura oficial en el referéndum constitucional. El fracaso de las negociaciones con el Gobierno provoca una decepción palpable entre sus militantes y simpatizantes, cuyas posiciones, como es sabido, son más radicales que las sustentadas por la mayoría de sus dirigentes.

3.5. El nacionalismo vasco disiente de la Constitución

El referéndum constitucional celebrado el 6 de diciembre de 1978 tuvo en Euskal Herria un resultado que ha sido objeto de diferentes e incluso opuestas interpretaciones políticas y jurídicas.

Partamos de la constatación inicial de que el rechazo del texto constitucional en el País no supuso una postura unitaria entre las fuerzas políticas nacionalistas. Así, al constatar la insuficiencia de las cotas autonómicas y democráticas alcanzadas, el sector mayoritario del nacionalismo vasco se posicionó por

la *abstención* mientras que el nacionalismo maximalista propugnó el *no*, justificándose ambas posturas en divergencias de fondo muy importantes respecto del texto constitucional.

Ante la vía insurreccional practicada por ETA, la *abstención* del nacionalismo democrático se acompaña, además, de la afirmación de que el único camino para articular a la comunidad de Euskal Herria y para dotarla de su propio poder político es la vía democrática. De ahí que el PNV y la izquierda nacionalista posibilista (ESEI y, en esta materia, también EE) aceptan seguir la vía constitucional como método de obtención de las aspiraciones políticas, sociales y económicas del pueblo vasco.

La *abstención* (y no digamos nada de los votos negativos) suponía, en primer lugar, una *expresión de protesta* por parte del pueblo vasco; protesta que se quería hacer valer en el proceso estatutario subsiguiente; era, en definitiva, un elemento políticamente eficaz, ya que se convertía en *instrumento de presión* al plantear la negociación del Estatuto en Madrid. Esta sutileza argumental fue duramente criticada tanto por los partidos estatales como por el nacionalismo rupturista por la incoherencia política que suponía en la praxis disentir, por un lado, de la Constitución y, por otro, aceptar el planteamiento autonómico derivado de la misma.

Por su parte, la posición del nacionalismo maximalista es la del *no* en base al conocido argumento de que la Constitución de 1978 niega el derecho de autodeterminación. Constatamos, sin embargo, que uno de los partidos partidarios del voto negativo fue EE, la que no le impidió sumarse a la Ponencia Redactora y aceptar el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía

aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos. En este sentido, la tesis del Profesor CORCUERA de que EE, «coalición que expresa entonces los planteamientos nacionalistas radicales» está comenzando «su proceso de abandono del mundo de la «izquierda abertzale» y planteando la aceptación de las emergentes reglas del juego político democrático» es exacta históricamente.

Parece indudable que la diferencia fundamental entre la izquierda nacionalista posibilista y partidaria del *no* —EE— y la izquierda rupturista se hallaba en la *estrategia municipalista* de esta última que confiaba en que las próximas elecciones municipales —que se celebrarían un año más tarde— generarían un movimiento democrático autonomista de alcaldes y que en el contexto político salido de tales elecciones, las fuerzas nacionalistas tendrían un protagonismo mucho mayor en el proceso estatutario postconstitucional. Esto explica su rechazo a una Constitución surgida de la Reforma.

En cualquier caso, el resultado de la consulta popular celebrada el 6 de diciembre de 1978 prefiguraré el mapa electoral de las siguientes elecciones generales, que habían de tener lugar el día 1 de marzo del año siguiente, en el que el empuje del voto nacionalista habría que relacionarlo con la incidencia del voto negativo y de la abstención en este referéndum.

**Resultado del referéndum constitucional
en el País Vasco**
(6 de diciembre de 1978)

	SÍ %	NO%	ABST. %	ABST.+ NO
ÁLAVA	42,33	11,38	40,71	52,09
GUIPÚZCOA	27,75	12,95	56,56	69,51
VIZCAYA	30,93	9,41	55,44	64,85
NAVARRA	50,38	11,29	33,42	44,71

El referéndum crea dificultades nuevas en el proceso autonómico, particularmente en Navarra y Álava donde el *sí* alcanza un mayor porcentaje que en el resto del País. La no territorialidad de la abstención se tuvo en cuenta en el Estado a la hora de considerar a Navarra en el proceso autonómico conjunto. El caso alavés, en concreto, guarda alguna concomitancia con el referéndum sobre el Proyecto de Estatuto Vasco de 1933 en el período republicano.

El resultado del referéndum (abstencionista y negativo) se instrumentaliza a la hora de enjuiciar el Anteproyecto de Estatuto que ya estaba elaborado por la Ponencia Redactora, ateniéndose a la óptica de las dos posturas reseñadas respecto del pronunciamiento constitucional. Así, el PNV y la Izquierda nacionalista posibilista (EE y ESEI) se manifiestan por una aceleración del proceso autonómico y en favor del texto del Anteproyecto estatutario en curso de elaboración, susceptible de enmiendas, pero valorado de forma positiva en la fundamental. Para el nacionalismo reformista, los resultados del referéndum debían servir en

el País para «potenciar la negociación estatutaria y poder llevar adelante el proyecto desde posiciones de fuerza»; la que implicaba la necesidad de llegar a un acuerdo con el PSOE para soslayar posibles manio-bras políticas urdidas entre los representantes políticos de UCD en Euskadi y el Gobierno de Madrid. El alto porcentaje de abstención (= no aceptación) del texto constitucional en el País Vasco, podía obligar al Go-bierno a presentar una mejor disposición negociadora de cara al Estatuto.

Frente a esta valoración, el nacionalismo ruptu-rista optó por rechazar la vía estatutaria abierta con la Constitución, interpretando el resultado del refe-réndum como «un rechazo del texto por el pueblo vasco», por cuya razón no se le podía imponer antide-mocráticamente un Estatuto de autonomía nacido de ella. Por ello, optó por mantener los puntos centrales de la alternativa rupturista: 1.º) «Congelación inme-diata de los proyectos constituyentes separados del Estatuto Vascongado y de democratización de las ins-tituciones forales de Navarra». 2.º) «Amnistía total, fin de la represión y legalización de todos los parti-dos». 3.º) «Convocatoria inmediata de elecciones mu-nicipales en Euskadi como única salida a este *impasse* entre la Euskadi real y la Euskadi oficial, como única salida hacia la paz». 5.º) «Mantenimiento e incluso in-cremento del nivel de movilización popular de cara a la conquista de los citados objetivos».

En suma, la cuestión estatutaria arranca en el País Vasco con una gran dosis de debilidad democrática derivada de las deficiencias del respaldo popular en el referéndum constitucional, fundamentalmente, de la abstención y, en su caso, del voto negativo defendido por el nacionalismo vasco y respaldado por el pueblo

vasco. *A nivel externo*, los resultados pusieron en evidencia que se hacía necesario ofrecer al País Vasco un marco jurídico-político diferente al ofrecido. De la contrario, difícilmente gentes que no habían «encajado» en el Estado y que veían que este último se había formado a sus espaldas podían participar en un proyecto político de futuro común. *A nivel interno*, las tres opciones planteadas —el «sí», la «abstención» y el «voto negativo»— pusieron en evidencia, una vez más, que la colaboración entre las fuerzas políticas vascas se hacía imprescindible para el logro del Estatuto de Autonomía. No ha de soslayarse que una característica del movimiento político vasco contemporáneo es la ruptura de ese entendimiento, sin el cual, cualquier intento de solución al contencioso histórico, por importante que éste fuera, carecía de posibilidades de éxito.

4

EL ESTATUTO DE GERNIKA DE 1979

4.1. El primer Consejo General del País Vasco

Paralelamente a la redacción de la Constitución, el día 17 de febrero de 1978, se constituye en la Sala de Juntas Generales de la Diputación Foral de Álava, en sesión pública, el primer Consejo General del País Vasco.

La relación de fuerzas existente en el seno del Consejo General del País Vasco da lugar a una reñida y bastante dramática votación para el cargo de Presidente. La relación de fuerzas en dicho Consejo General es la siguiente:

- Por UCD: Juan ECHEVARRÍA GANGOITI, por Vizcaya; Jesús María VIANA y Pedro MORALES, por Álava.

- Por EE: Juan María BANDRÉS, por Guipúzcoa.
- Por PSOE: José María BENEGAS y José Antonio MATURANA, por Guipúzcoa; José Antonio AGUIRIANO, por Álava y Juan IGLESIAS, por Vizcaya.
- Por PNV: Andoni MONFORTE y Carlos SANTAMARÍA, por Guipúzcoa; Juan AJURIAGUERRA y Mikel ISASI, por Vizcaya y Juan María OLLORA, por Álava.
- Independiente: Juan Manuel LÓPEZ DE JUAN ABAD, por Álava.

Los nacionalistas reclaman la Presidencia por entender que en un organismo integrado en proporción al número de votos de cada uno de los partidos —como era el citado Consejo— aquélla debía corresponder al que disponía del número mayor, es decir, al PNV. Sin embargo, el partido gubernamental (UCD) pactó con el PSOE que el elegido como Presidente sería un socialista. Fueron necesarias hasta ocho votaciones —todas ellas secretas— para que se deshiciera el empate entre los dos candidatos propuestos por los partidos mayoritarios:

Juan AJURIAGUERRA, por el PNV, y Ramón RUBIAL, por el PSOE. Al final, el compromiso de UCD de apoyar la candidatura socialista dio como resultado, la proclamación de Ramón RUBIAL, por tan sólo un voto de diferencia.

El incidente hiere la sensibilidad nacionalista hasta el punto de que el PNV se desentenderá del órgano preautonómico. Parece por ello que hay que tener en cuenta el juicio del Profesor FUSI —en el que coinciden también los profesores CORCUERA y PÉREZ

CALVO— cuando afirma que una de las «torpezas políticas» del reformismo en Euskal Herria estuvo en conferir la Presidencia a un socialista y no al PNV.

A las semanas de constituirse el referido Consejo General, en concreto, el 24 de febrero, se procedió a la asignación de titularidades a los Consejeros, que quedaron distribuidas de la siguiente manera:

- Consejería de Agricultura: Pedro MORALES MOYA.
- Consejería de Cultura: José Antonio MATURANA PLAZA.
- Consejería de Economía y Hacienda: Juan María OLLORA OCHOA DE ASPURU.
- Consejería de Educación: Carlos SANTAMARÍA ANSA.
- Consejería de Interior: José María BENEGAS HADDAD.
- Consejería de Industria, Comercio y Pesca: Mikel ISASI GABILONDO.
- Consejería de Justicia: José Antonio AGUIRIANO FORNIES.
- Consejería de Obras Públicas y Vivienda: Jesús María VIANA SANTA CRUZ.
- Consejería de Ordenación Territorial, Urbanismo y Medio ambiente: Juan AJURIA-GUERRA OCHANDIANO.
- Consejería de Sanidad y Seguridad Social: Andoni MONFORTE ARREGUI.
- Consejería de Transportes y Comunicaciones: Juan María BANDRÉS MOLET.
- Consejería de Trabajo: Juan IGLESIAS GARRIGOS.

La Comisión Mixta Administración central- Consejo General del País Vasco:

El Consejo General del País Vasco nombró diez y seis vocales que le representaran en la Comisión Mixta de Transferencias Administración central-Consejo General del País Vasco: Juan AJURIAGUERRA (PNV), Ramón BAJO (independiente), Jesús BALAGUER (UCD), José María BENEGAS (PSOE), José Manuel CASTELLS (ESEI), Joseba GÁRATE (independiente), Ángel GARCÍA RONDA (PSOE), Pascual JOBER LAGUARDIA (UCD), Pedro LARUMBE (independiente), Juan Ignacio MOLTO (PSOE), Fernando MÚGICA (PSOE), Álvaro NAVAJAS (PNV), P. RUIZ BALERDI (EE), Vicente SERRANO IZCO (EE), Jesús María VIANA (UCD) y Emilio GUEVARA (PNV).

El 3 de junio tuvo lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978 por el que se estableció el régimen preautonómico, la primera reunión de la Comisión Mixta para proceder a la primera transferencia de competencias al ente preautonómico y el día 21 de agosto aparecía publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el primer bloque de transferencias sobre agricultura, industria, comercio y urbanismo.

Cronología de las transferencias de competencias y régimen de personal:

**(Las fechas se corresponden con la publicación
en el «Boletín Oficial del Estado»)**

Año 1978

21 agosto Real Decreto sobre transferencias en Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo.

- 21 sept. Real Decreto por el que se determina el régimen del personal de la Administración del Estado que quede afectado por las transferencias de funciones y servicios al ente preautonómico.
- 26 octubre Real Decreto sobre transferencias en Interior, Turismo, Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y transportes.

Año 1979

- 8 marzo Orden de la Presidencia del Gobierno por la que se desarrolla, en materia de investigación, la transferencia en materia de Agricultura.
- 9 julio Real Decreto por el que se regula el régimen de personal de los funcionarios de la Administración Local que pasen a prestar servicios al ente preautonómico.
- 21 sept. Real Decreto sobre transferencias en Agricultura, Sanidad y Trabajo.

No es este el lugar para hacer una valoración acerca de las primeras transferencias al ente preautonómico vasco, sobre la cual existe ya abundante bibliografía de juristas, a la que remito al lector interesado. Como ha señalado el profesor CASTELLS, la Administración central se resistió «con toda firmeza a una mínima operación de transferencia», perdiéndose así «una ocasión de oro para sentar los cimientos de una sólida construcción». (*La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica*, Revista Vasca de Administración Pública, 1981, n.º 2, pág. 48-53).

El 18 de diciembre de 1978 el Consejo General del País Vasco, en su segunda declaración política, hace un balance de la andadura preautonómica y un llamamiento a la pacificación de Euskal Herria:

«El balance que el Consejo General del País Vasco presenta ante el pueblo no es el que se hubiera deseado puesto que existen ámbitos importantes de auto gobierno en los que las competencias logradas son insuficientes y otros, enteramente desprovistos de ellas: la Comisión Mixta-negociadora de los regímenes económico-administrativos (Conciertos Económicos), prácticamente no se ha reunido; solamente hace escasos días el Gobierno ha accedido después de múltiples insistencias por parte del Consejo General Vasco, a crear la Comisión Mixta negociadora de la Policía Autónoma. En otro orden de cosas el Consejo General se ha visto enfrentado con el Gobierno en materia de orden público y en otras cuestiones, tales como las referidas al Decreto de bilingüismo.

No obstante, las dificultades encontradas unas derivadas de los indudables problemas técnicos que todo proceso de transferencias lleva implícito, y otras de índole política, a de incompreensión de determinadas cuestiones, el Consejo General Vasco, considera positivo para el pueblo vasco el camino emprendido.

Hemos escogido el camino de la democracia, del diálogo y de la negociación, el cual comienza a dar resultados en Euskadi respecto a otras vías empleadas por los sectores más radicalizados de nuestro pueblo, que si bien pudieran tener justificación a la hora de combatir la dictadura, pasada hoy, carecen de ella».

Retomemos ahora el hilo del proceso estatutario.

4.2. La elaboración del Proyecto de Gernika

4.2.1. Trabajos de la Ponencia

La redacción del Proyecto de Estatuto de autonomía del País Vasco se inicia durante la segunda quincena de noviembre de 1978, con cierto retraso respecto del Estatuto catalán. Este es un dato histórico de especial relevancia en la medida que, según la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución —precepto aprobado a iniciativa de la Minoría catalana—, el primer Proyecto estatutario que tuviera entrada en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados sería el primero en ser discutido y aprobado.

El 14 de noviembre, finalizada ya la discusión en el Congreso de los Diputados y en el Senado del texto constitucional, el Consejo General del País Vasco, de conformidad con la preceptuado en la Disposición Transitoria Segunda, y en concordancia con el artículo 151.º2 de la Constitución, acordó encomendar a la Asamblea de Parlamentarios Vascos la elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía e hizo públicas las normas para su tramitación de las que cabe destacar dos notas características: la premura de los *plazos* —recortados al máximo— para la presentación de proyectos y enmiendas en un tema de tanta trascendencia histórica para el futuro político del País. Esta circunstancia venía justificada por la necesidad antes aludida de adelantarse a los catalanes, de forma que fuera el Estatuto Vasco el primero en ser presentado, discutido y aprobado en las Cortes Españolas, marcando, de este modo, como ha señalado Emilio GUEVARA, «el techo competencial y las reglas del proceso autonómico». No se que-

ría que «a los condicionamientos ya de por sí que tenía el proceso y a los problemas que pudieran existir se añadieran en un momento determinado el que se nos hubiera marcado un techo, un marco, a un listón, vía por la aprobación de un Estatuto como el catalán a cualquier otro». (Acta de la sesión del Master en Derecho Autonómico organizado por la Facultad de Derecho de la UPV/EHU. San Sebastián, 19 de diciembre de 1989, pág. 21).

En segundo lugar, en cuanto al *método* escogido para la redacción del Anteproyecto, el Consejo General Vasco acordó que fuera la Asamblea de Parlamentarios Vascos; procedimiento calificado por las fuerzas políticas extraparlamentarias de «insuficiente» ya que, en su opinión, la Asamblea carecía de representatividad democrática, razón por la cual, propusieron la creación de «una Comisión Mixta» en la que estuvieran presentes «todos los partidos políticos vascos», a los efectos de evitar la radicalización de posturas. Por su parte, la *Mesa de Alsasua*, y la coalición resultante de la misma, HERRI BATASUNA, exigía que el Proyecto de Estatuto fuera elaborado a partir de las Juntas Generales que resultaran de las elecciones municipales.

El 20 de noviembre se reunía en la Diputación Foral de Álava la Asamblea de Parlamentarios Vascos presidida por el Senador nacionalista por Navarra, Manuel de IRUJO. A la reunión se incorporaron dos nuevos parlamentarios: Josu ELORRIAGA, del PNV, que sustituía al histórico dirigente nacionalista y miembro del Comité Negociador de la preautonomía, Juan AJURIAGUERRA (recientemente fallecido), y Patxi ITURRIOZ, del Movimiento Comunista de Euskadi (EMK), que sustituía al diputado de EE, Fran-

cisco LETAMENDÍA, quien tras la aprobación de la Constitución Española por el pleno de ambas Cámaras había presentado, el 8 de noviembre, su dimisión como diputado por Guipúzcoa.

Al término de la citada reunión se adoptaron dos acuerdos: 1.º) La aprobación del calendario propuesto por el Consejo General del País Vasco, con la excepción del diputado ITURRIOZ por entender que las fuerzas políticas extraparlamentarias deberían haber sido consultadas y, en especial, la coalición HERRI BATASUNA. 2.º) La designación de los miembros de la Ponencia Redactora integrada por veinte representantes, de los cuales diez y ocho serían designados por los partidos políticos con representación parlamentaria y los dos restantes por las fuerzas políticas extraparlamentarias.

La distribución política de los diez y ocho candidatos de las fuerzas políticas fue la siguiente: 5 PNV, 5 PSOE, 3 UCD, 2 EE, 1 AP, 1 ESEI y un independiente.

Candidatos elegidos por las fuerzas políticas parlamentarias
Por el Partido Nacionalista Vasco
—Xabier ARZALLUZ ANTIA —José Ángel CUERDA MONTOYA —Emilio GUEVARA SALETA —Kepa SODUPE CORCUERA —Carlos GARAIKOETXEA URRIZA

Por el Partido Socialista Obrero Español

- José María BENEGAS HADDAD
- José Antonio MATURANA PLAZA
- Enrique IPARRAGUIRRE GARCÍA
- Luis Alberto AGUIRIANO FORNIES
- Carlos SOLCHAGA CATALÁN

Por Unión del Centro Democrático

- Juan ECHEVARRÍA GANGOITI
- Jesús María VIANA SANTA CRUZ
- Jaime MAYOR OREJA

Por Euskadiko Ezkerra

- Juan María BANDRÉS MOLET
- Mario ONAINDÍA NACHIONDO

Por Alianza Popular

- Pedro MENDIZÁBAL URIARTE

Por ESEI

- Gregorio MONREAL ZIA

Independiente

- Juan María VIDARTE DE UGARTE

**Candidatos elegidos por las fuerzas políticas
extraparlamentarias**

(La incorporación es tardía:
el 10 de diciembre de 1978)

Por el Partido Comunista de Euskadi

—Roberto LERTXUNDI

Por el Partido Carlista

—Carlos ZUFIA

En diez días —del 15 al 25 de noviembre— los partidos políticos, instituciones y entidades culturales del País debían presentar, según lo previsto en las normas elaboradas por el Consejo General Vasco, sus respectivos anteproyectos de Estatuto. El retraso respecto al Estatuto catalán es de casi cuatro meses.

El 22 de noviembre se reúne la Comisión Permanente de HB en Vitoria y denuncia en un documento público el rechazo «a la tradición vasca de elaborar el Estatuto desde los municipios», a la vez que sostiene que la urgencia en la iniciativa estatutaria pretende, de un lado, «distraer a la opinión pública del objetivo de rechazo (del pueblo vasco) a la Constitución, difícil de justificar para los partidos de ámbito nacional vasco» y constituye, por otro, «una operación electoralista» motivada por el «temor de presentarse a nuevas elecciones con el fracaso absoluto de su programa autonómico».

El 25 de noviembre finalizaba el plazo para la presentación de proyectos y propuestas para la elabora-

ción del Estatuto. Por orden cronológico se presentaron los siguientes: un escrito remitido por la Real Academia de Lengua Vasca, Euskaltzaindia; Bases para un Estatuto Federal presentadas por la Liga Comunista Revolucionaria; Anteproyecto de Estatuto presentado por la Organización Revolucionaria de Trabajadores; Proyecto de Estatuto de Alianza Popular; Propuestas elevadas por la Excma. Diputación Foral de Álava; Anteproyecto de Estatuto del Partido del Trabajo; Proyecto de Estatuto del PNV; Borrador de Estatuto presentado por el PSE-PSOE; Proyecto de Estatuto presentado por el Partido Comunista; Anteproyecto de Estatuto propuesto por Euskadiko Ezkerra; Proyecto de Estatuto presentado por UCD del País Vasco; Propuestas presentadas por las Federaciones de Asociaciones de padres de alumnos; Anteproyecto para un nuevo Estatuto de Autonomía presentado por Kimu Berri Taldea y, finalmente, Sugerecias de redacción propuestas por los Partidos Demócratas Independientes Vascos y Democracia Cristiana Vasca.

Con todo este material de trabajo, el 28 de noviembre, la Ponencia comenzó a trabajar en la primera fase estatutaria en sesiones diarias de trabajo que se celebraron, rotativamente —no había sede propia de las instituciones comunes—, en las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Según el profesor CASTELLS, al principio se intentó hacer un trabajo metodológico para ordenar todo el material «sobre la base de un avanzado Anteproyecto catalán y contando con el acuerdo de los partidos mayoritarios, de los que únicamente UCD mostró un desacuerdo de principios. Se trataba, como era lógico, de ganar la carrera prevista en la ya alu-

dida Disposición Transitoria Sexta, aunque era previsible de igual manera un difícil decurso posterior» (*op. cit.*, pág. 57). Por ello, al final, se acudió al método de tomar como módulo de referencia un texto, el Anteproyecto del PNV, ese es el que se leía y sobre el mismo se iban haciendo las correspondientes enmiendas.

De conformidad con el programa de actuación antes descrito y tras siete reuniones de trabajo, el 7 de diciembre, la Ponencia Redactora da a conocer el Texto Base a Primer Anteproyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco. Se abría así un plazo de cinco días, que culminaba el 15 de diciembre, para el trámite de enmiendas, las cuales serían estudiadas por la Ponencia en un plazo de cinco días antes de redactar el Segundo Anteproyecto que sería sometido a debate y posterior aprobación, en su caso, por la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

El Texto Base va a ser contestado por el frente del nacionalismo rupturista y por los sectores de la derecha y la izquierda estatal.

Las contradicciones de la UCD estatal y vasca respecto del futuro autonómico de Euskal Herria enseguida se van a hacer notar. Su representante en la Ponencia, Juan ECHEVARRÍA GANGOITI, firma el Texto Base pero advierte solemnemente que «la firma centrista no supone un compromiso para el Partido a nivel estatal». En efecto, el 12 de diciembre, el Comité Ejecutivo de UCD del País Vasco reunido en Madrid y presidido por el diputado alavés, Jesús María VIANA SANTA CRUZ, y el Secretario General del Partido, Rafael ARIAS SALGADO, dan a conocer un documento público en el que se desautoriza la firma de Juan ECHEVARRÍA GANGOITI

y se concreta la praxis política de UCD respecto del País Vasco: aboga por la necesidad de que la Ponencia Redactora elabore el Texto Base pero la participación de UCD en la misma no supone su respaldo. Existen, en concreto, discrepancias de fondo con el primer Anteproyecto en dos puntos: en los *Conciertos Económicos*, que deben responder a los «principios de unidad fiscal, igualdad de presión fiscal, solidaridad con el resto de España, de tal manera que no supongan privilegio alguno, sino el respeto a una forma peculiar financiera». Y, en segundo lugar, en la que atañe a un *diseño institucional descentralizado*, que favorezca la autonomía de los territorios históricos en detrimento de las instituciones comunes. Dada la disconformidad con los referidos puntos, UCD anuncia la presentación de enmiendas a aspectos importantes del Texto Base. La desautorización pública del diputado vizcaíno ponía de manifiesto las contradicciones entre la base sociológica de este partido en Euskal Herria y la política del Gobierno central en la referente a la cuestión vasca. No estará de más recordar aquí que UCD era minoritario en el conjunto del País y, en concreto, extraparlamentario en Guipúzcoa.

Por su parte, el PSOE abandonó, el mismo día 7 de diciembre, los trabajos de la Ponencia y se negó a ratificar el Texto Base, manifestando su discrepancia fundamentalmente en el diseño institucional interno del País (Juntas Generales y Diputaciones) y en los Conciertos Económicos. Sin embargo, en aras del consenso, los socialistas manifiestan su voluntad de «entendimiento y colaboración» con el resto de las fuerzas políticas y anuncian la presentación de enmiendas a los temas más controvertidos.

Entre los días 8 y 14 de diciembre el Texto Base se somete, como estaba previsto, al trámite de enmiendas. Los partidos políticos representados en la Ponencia que, en su momento, habían manifestado su disconformidad con el resultado de las votaciones al articulado presentan sus alternativas. De conformidad con la normativa aprobada por el Consejo General del País Vasco, también podían formular enmiendas los parlamentarios, instituciones y grupos políticos sin representación parlamentaria.

En la segunda fase de elaboración estatutaria hay que reseñar el acuerdo alcanzado entre las fuerzas políticas extraparlamentarias para designar a dos representantes en la Ponencia (LERTXUNDI, por el PCE y ZUFIA, por EKA), para atenerse al acuerdo del Consejo General del País Vasco.

El 17 de diciembre el PSOE manifiesta su voluntad de volver a los trabajos de la Ponencia, presentando cinco condiciones para el regreso: 1.^a) Discusión sobre los derechos de los trabajadores. 2.^a) Discusión del Título de Hacienda. 3.^a) Procedimiento de adopción de acuerdos por «consenso» y no por «votaciones». 4.^a) Evitar posibles vulneraciones del texto constitucional y, por último, 5.^a) Grabación en cinta magnetofónica de las reuniones de la Ponencia —siguiendo el sistema adoptado por los catalanes—. La Ponencia redactora tomó en consideración las cuatro primeras propuestas, pero desestimó la última que fue calificada tanto por el Moderador, el senador vizcaíno Juan María VIDARTE, como por el resto de las fuerzas políticas de «cuestión pueril».

La Ponencia, según el acuerdo del Consejo General del País Vasco, tenía fijado un plazo de cinco

días para culminar el Segundo Anteproyecto. Entre los días 13 y 22 de diciembre se celebraron doce reuniones en las que se fueron resolviendo los temas más conflictivos, sin que las posiciones de cada fuerza política garantizaran una aprobación final por mayoría absoluta. Las diferencias de criterio se solventaron mediante el sistema de votación (en contra del parecer de los socialistas), y en relación con las materias de contenido autonómico se generaron dos bloques contrapuestos: por un lado, las fuerzas nacionalistas (PNV, EE, ESEI, EKA y el senador independiente por Vizcaya, Juan María VIDARTE) y, por otro, las fuerzas de ámbito estatal (PSE-PSOE, EPK, UCD y AP).

Así las cosas, el 22 de diciembre, y cumpliendo el calendario inicial previsto por el Consejo General Vasco, la Ponencia Redactora ultima la redacción —un tanto forzada por la premura de tiempo— del Segundo Anteproyecto que sería sometido, al día siguiente, a la discusión, modificación y, en su caso, aprobación definitiva por el Pleno de la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

4.2.2. Sesión de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, de 23 de diciembre de 1978, en la Diputación Foral de Guipúzcoa

La sesión de la Asamblea de Parlamentarios Vascos había sido convocada, a las once de mañana del día 23 de diciembre, en los salones de la Excma. Diputación Foral de Guipúzcoa. Se inició la misma con la propuesta de constitución de una Comisión que determinara cuáles eran los votos parti-

culares mantenidos por los distintos partidos o parlamentarios, al objeto de facilitar el desarrollo del debate. La sesión se suspendió posteriormente hasta las cuatro de la tarde. Ahora bien, la que primordialmente se perseguía con la referida Comisión era «ganar tiempo» para propiciar el consenso entre los dos partidos mayoritarios (PSOE y PNV), en un último intento de conseguir la aproximación de posturas que redujeran la posible conflictividad del Pleno y reforzara el consenso en tomo al Segundo Anteproyecto.

A pesar del escepticismo general, la reunión —que duró más de lo previsto— dio sus frutos. El PNV y el PSOE alcanzaron un acuerdo, sino en todos los temas tratados, sí, al menos, en los más importantes: territorio, lengua, participación de los poderes públicos en la profundización de la democracia, estructuración interna del poder político vasco y la cláusula de reserva de los derechos históricos recogida en la Disposición Adicional, de la que daremos cuenta de forma inmediata. El PSOE se comprometió a emitir un voto favorable en la votación global del Anteproyecto. Todo esto influyó, indudablemente, en la rapidez del debate posterior. No obstante, quedaron sin consensuar otros puntos claves, como educación, orden público y Conciertos Económicos que estaban aún sin resolver y que, en el caso de producirse un frente estatal (PSOE + UCD + AP), podía inclinar su tratamiento hacia posiciones centralistas.

Al reanudarse el Pleno por la tarde se produjo un hecho que simplificó la resolución de las cuestiones más conflictivas: de los treinta y tres parlamentarios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, se confirmó

las ausencias de tres: dos diputados de UCD (Juan ECHEVARRÍA GANGOITI y Jesús María VIANA SANTA CRUZ), y uno de Alianza Popular (Pedro MENDIZÁBAL URIARTE). Esta circunstancia alteraba la relación de fuerzas en el seno de la Asamblea. Los representantes nacionalistas vieron claramente que la ocasión debía ser aprovechada y que se hacía necesario un debate en profundidad con el PSOE en las cuestiones más relacionadas con el doctrinarismo centralista, fundado en el principio de que los Conciertos Económicos no son solidarios con el resto del Estado. Los nacionalistas consideraron necesario que el Anteproyecto se aprobara en esa misma sesión, aunque la reunión tuviera que prolongarse hasta altas horas de la madrugada. De esta forma se explica que la sesión parlamentaria se prolongara hasta las cuatro y media de la madrugada del día 24 de diciembre. El Anteproyecto fue, finalmente, aprobado mediante votación nominal, por 28 votos a favor y una sola abstención, la del diputado ex centrista Pedro MORALES. Los centristas, que había visto rechazadas todas sus enmiendas, anunciaron su voto condicionado en las siguientes materias: la cuestión de la soberanía, el orden público, Hacienda, Justicia y la Disposición Adicional.

No hubo cambios sustanciales con respecto al Segundo Anteproyecto elaborado por la ponencia. Interesa destacar, sin embargo, que una de las novedades más importantes de esta fase de elaboración fue la inclusión de una Disposición Adicional (nueva) que recogía, en forma de síntesis, la formulación defendida, con distintas variantes, por las fuerzas políticas nacionalistas (ELA/STV, PNV, EE y ESEI) y que fue apoyada por algunos independientes. La re-

ferida *cláusula de reserva de los derechos históricos* rezaba así:

«La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto, no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que, como tal, le pueden corresponder en virtud de su Historia y de su voluntad de autogobierno».

4.2.3. Aprobación definitiva del Proyecto de Estatuto de Autonomía por la Asamblea de Parlamentarios Vascos reunida en Gernika, el 29 de diciembre de 1978

La publicación de la Constitución en el «Boletín Oficial del Estado», el día 29 de diciembre de 1978, marcaba el inicio legal de la tramitación parlamentaria del Estatuto. Por ello, el Consejo General del País Vasco, de acuerdo con la dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del texto constitucional, se reunía ese mismo día en la Sala de Juntas de Gernika y acordaba, por mayoría absoluta, «iniciar el proceso autonómico del País Vasco y comunicar tal decisión al Gobierno». Procedía, en consecuencia, el convocar a los miembros de la Asamblea de Parlamentarios —a excepción de los representantes de Navarra— y a los portavoces de las fuerzas políticas extraparlamentarias que habían suscrito el Proyecto de Estatuto de autonomía, a los solos efectos en este último caso de que, en un acto solemne y público, suscribieran un documento en el que quedara constancia histórica de su voluntad de apoyo al mismo.

El acto, al que acude numeroso público, está rodeado de un ambiente emotivo, fiel reflejo de la im-

portancia histórica que tal acontecimiento revestía para el futuro del País. Se sometió el Proyecto de Estatuto a votación nominal por parte de los representantes vascos. Efectuada la votación dio el siguiente resultado: votos emitidos, 26; votos a favor, 24; abstenciones, 1; votos en contra, 1. A partir de entonces el texto será conocido popularmente como *Estatuto de Gernika*. El voto negativo correspondió al diputado del Movimiento Comunista de Euskadi (EMK) y portavoz de las fuerzas extraparlamentarias, Patxi ITURRIOZ.

El documento aprobado, finalmente, por el Pleno de la Asamblea decía así:

«Los diputados y senadores de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, constituidos en Asamblea en la Casa de Juntas de la villa de Guernica a convocatoria del Consejo General del País Vasco y sin perjuicio de la decisión de incorporación que en su día adopte el órgano foral competente de Navarra, de conformidad con lo establecido en el artículo 151.º2 de la Constitución,

ACUERDAN:

Aprobar por mayoría absoluta el siguiente Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco y remitirlo a la Comisión Constitucional del Congreso para el cumplimiento de los trámites que se preven en la Constitución para su aprobación definitiva».

La Asamblea de Parlamentarios Vascos ratificó, pues, el Proyecto elaborado por la Ponencia Redactora sin que el PSOE —que se había reservado un voto particular al Título de Hacienda y Patrimonio— pusiera reparos al texto consensuado. Lo mismo

puede decirse de UCD del País Vasco que ratificó el Proyecto a pesar de la no aceptación de sus enmiendas.

A partir de este momento, puede afirmarse que materialmente se adhieren al Compromiso Autonómico —celebrado un año antes— nuevas fuerzas políticas: a) por parte de los partidos estatales: UCD, ORT y PT. Y b) por parte de la Izquierda nacionalista: EE y EKA.

Una delegación de la Asamblea compuesta por Juan ECHEVARRÍA GANGOITI, de UCD, Kepa SODUPE CORCUERA, del PNV, y Carlos CORCUERA ORBEGOZO, del PSOE, se dirigieron, a las doce cuarenta y cinco minutos de la mañana, a la Oficina de Correos de Gernika para enviar, por correo certificado, el Proyecto refrendado. Desde allí, se enviaron también sendos telegramas al Presidente del Gobierno y al Presidente del Congreso de los Diputados anunciando dicho envío. A esa hora se podía considerar, de acuerdo a Derecho, que el Estatuto Vasco era el primero que cumplía los trámites previstos en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución y, en consecuencia, que sería el primer Estatuto de Autonomía del Estado en ser aprobado por las Cortes Generales.

Por otro lado, y como decíamos antes, para adelantarse a los catalanes que también tenían ya aprobado su Estatuto de autonomía, a las cuatro y media de la tarde, el diputado centrista Juan ECHEVARRÍA GANGOITI, por expreso mandato del Consejo General del País Vasco, se dirigía a Madrid en un aerotaxi alquilado con el fin de presentar una copia del ejemplar del Estatuto Vasco en la Secretaría General del Congreso de los Diputados. A las siete y doce minu-

tos de la tarde el referido diputado, acompañado del Senador nacionalista Federico ZABALA, depositaban el texto autonómico en el Congreso. Dos horas más tarde los diputados catalanes presentaban el Estatuto de Sau. El objetivo del *prior in tempus potior in iure* se había conseguido.

Ahora bien, la fecha de la sesión histórica de Gernika se halla asociada a otra no menos relevante, el anuncio de la disolución de las Cortes Constituyentes. Aún no había finalizado la sesión de la Asamblea cuando se recibió la noticia de que el Consejo de Ministros, en reunión celebrada también en aquella memorable jornada, había resuelto disolver las Cortes Constituyentes y convocar elecciones generales y municipales. Al haberse aprobado la Constitución, promulgada el día 28 de diciembre y entrada en vigor el día 29, el Presidente del Gobierno pensó que era lógico disolver en aquel momento las Cortes surgidas del 15 de junio de 1977.

La celebración de comicios va a incidir de forma negativa en el proceso estatutario vasco, sufriendo el calendario de tramitación del Estatuto —previsto en un principio para tres meses— una demora grave e innecesaria que se convirtió, de hecho, en siete meses. Por otra parte, portavoces autorizados del Gobierno manifestaron en los círculos políticos de Madrid que la presentación del Proyecto de Estatuto en el Congreso de los Diputados había quedado sin efecto y que era necesario que la nueva Asamblea de Parlamentarios surgida reelaborara un nuevo Proyecto.

Concluye así la primera fase estatutaria. A partir de esta fecha, salvo UCD, el resto de los partidos suscribientes del Proyecto de Gernika hacen un frente co-

mún y solidario de cara a la negociación con el Gobierno y su mayoría parlamentaria en Madrid. Frente a este bloque estatutario, el nacionalismo rupturista manifiesta su total rechazo al texto y presenta una alternativa autonómica de carácter anticonstitucional. Mientras tanto, prosigue la violencia política de ETA.

4.3. El Proyecto de Gernika en las Cortes Generales

4.3.1. Las elecciones del 1 de marzo de 1979 y su incidencia en el proceso estatutario

Las elecciones generales del 1 de marzo de 1979 cambian el mapa electoral de Euskal Herria. Estos serían los rasgos más sobresalientes:

1.º La heterogeneidad sociológica y electoral de la sociedad vasca. Heterogeneidad debida, como se sabe, a diferentes factores: económicos, sociales (inmigración, etc...) lingüísticos, culturales, históricos, etc...

2.º La hegemonía del nacionalismo en todo el País Vasco Occidental. Este sector, hasta entonces representado a nivel electoral por PNV, EE, ESB, ANV y ESEI y, a nivel parlamentario, exclusivamente por PNV, EE y ESEI queda modificado por un acontecimiento inédito en la Historia política del puebla vasco: la irrupción electoral de HERRI BATASUNA. La coalición electoral, constituye una expresión política heterogénea del nacionalismo rupturista y viene a ser el brazo político de ETA. Militar.

3.º El PNV goza de una extensa implantación en el País, hasta el punto de que puede ser considerado,

seguido de HB, como el primer partido de masas de Euskadi, la que le permite constituirse en el interlocutor institucional más relevante, casi exclusivo en el campo del vasquismo político.

4.º El espectro de la Izquierda nacionalista adopta, en consecuencia, una configuración bipolar: de un lado, el sector maximalista —HB—, con una estrategia basada en la ruptura, con los puntos de la Alternativa KAS y la *vía insurreccional* para la consecución del auto gobierno. Y de otro, el posibilista —EE—, que acepta la dinámica de la reforma y la del proceso autonómico en base al Proyecto de Ger-nika aprobado por la Asamblea de Parlamentarios. Los dos sectores se presentan como políticamente irreconciliables.

5.º Un fenómeno importante, desde el punto de vista autonómico, es que Navarra supera ampliamente los votos nacionalistas con respecto a las elecciones del 15 de junio. Este es, sin duda, junto con el éxito de HB, el fenómeno más sorprendente de estas elecciones.

6.º Los partidos que representan los intereses del proletariado inmigrado en Euskadi —PSOE y PCE— inician una marcha descendente. En concreto, el PSOE paga cara su connivencia con el partido gubernamental (UCD) a la largo del debate constitucional.

7.º En el campo de la derecha estatal, si bien, a nivel de Estado el triunfo electoral de UCD supuso su consolidación como opción política de la derecha, cosa que hasta entonces no estaba del todo clara, a nivel de Euskadi, UCD se consolida como segundo partido, desplazando al PSOE. El triunfo del partido gubernamental en el País Vasco va a tener consecuencias negativas para el proceso autonómico: UCD, en Na-

varra, lleva adelante su política de dotar a este territorio, por la *vía foral*, de contenidos autonómicos similares o superiores a los alcanzables en el Estatuto para el resto de Euskal Herria.

Tras las elecciones generales, el Gobierno que había mantenido una postura recelosa respecto al Estatuto, intenta paralizar el proceso autonómico, o al menos «reconvertirlo» de una u otra forma, alegando, entre otras razones, que la relación de fuerzas surgida del 1 de marzo era distinta de la reflejada en la Asamblea de Parlamentarios que había elaborado el Proyecto de Gernika.

Así las cosas, el PNV toma la iniciativa de convocar a la Asamblea de Parlamentarios Vascos inmediatamente después de que los nuevos diputados y senadores hubieran sido proclamados electos por sus respectivas Juntas Electorales Provinciales. La convocatoria tiene por objetivo ratificar el Proyecto de Gernika evitando así posibles interpretaciones jurídicas restrictivas.

El 20 de marzo se constituye en el Salón de Plenos de la Diputación Foral de Vizcaya la nueva Asamblea de Parlamentarios. En esta ocasión los representantes del PSOE de Navarra optan por no integrarse a la Asamblea, razón por la cual, el predominio del nacionalismo vasco es evidente:

—	PNV.....	16 parlamentarios.
—	UCD.....	7 parlamentarios.
—	PSOE.....	6 parlamentarios.
—	EE.....	1 parlamentario.

La inasistencia a la sesión plenaria de HB —que contaba con tres diputados y un senador— permite al PNV dominar, cómodamente, el debate de la Asam-

blea y erigirse en interlocutor, junto a EE, del nacionalismo democrático ante el poder central. Una vez constituida la Mesa, los diputados y senadores de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya acuerdan, por mayoría absoluta, asumir y ratificar el proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado en Gernika el día 29 de diciembre y depositado en dicha fecha en el Congreso de los Diputados. El resultado de la votación fue el siguiente: votos emitidos, 29; votos a favor, 29. En esta ocasión, el PSOE votó a favor sin ningún tipo de reserva. Por su parte, los parlamentarios de UCD ratificaron la posición mantenida en las sesiones plenarias celebradas los días 23 y 29 de diciembre de 1978, acordándose por los presentes que tal observación constituyera una explicación de voto.

El cambio de actitud de los socialistas respecto del Estatuto Vasco es fácil de explicar: tras los resultados electorales de las elecciones generales celebradas en marzo de 1979, y una vez comprobada la dimensión de la derrota del PSOE, se despejó la incógnita de su posible *alternativa de poder*. A partir de esta fecha, los socialistas tienden a fortalecer la posición negociadora del PNV respecto del Estatuto.

El día 14 de mayo, la Asamblea de Parlamentarios, reunida en Vitoria, y de acuerdo con los mecanismos constitucionales, acuerda designar una Delegación de catorce miembros para la formulación, de común acuerdo, del texto definitivo del Estatuto de Autonomía.

Miembros de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos

Por el Partido Nacionalista Vasco

- Miguel de UNZUETA UZKANGA
- Federico ZABALA ALCÍBAR
- José Luis IRIARTE ERRASTI
- Juan María OLLORA OCHOA DE ASPURU
- José Ángel CUERDA MONTOYA
- Marcos VIZCAYA RETANA
- Iosu ELORRIAGA ZARANDONA

Por el Partido Socialista Obrero Español

- Antonio AGUIRIANO FORNIES
- Enrique MÚGICA HERZOG
- José Antonio MATURANA PLAZA

Por Unión del Centro Democrático

- Jesús María VIANA SANTA CRUZ
- Alfredo MARCO TABAR
- Marcelino OREJA AGUIRRE

Por Euskadiko Ezkerra

- Juan María BANDRÉS MOLET

Quedaron adscritos a la misma Delegación los diputados Xabier ARZALLUZ ANTIA, por el PNV, José María BENEGAS HADDAD, por el PSOE, y Julen GUIMÓN, por UCD, todos estos miembros de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

4.3.2. El segundo Consejo General del País Vasco

El Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, que establecía el régimen preautonómico, preveía la renovación del Consejo General del País Vasco tras la celebración de las elecciones locales. Celebradas estas últimas el 3 de abril y constituidos los nuevos Ayuntamientos democráticos, debía procederse, en consecuencia, a la renovación del citado Consejo para su adecuación a los resultados obtenidos por las distintas fuerzas políticas. Vimos ya como el ente preautonómico estaba integrado por los parlamentarios o representantes de los mismos procedentes de las elecciones generales a Cortes celebradas el 15 de junio de 1977. Tras la disolución de las Cortes Constituyentes y la celebración de las elecciones generales el 1 de marzo y, una vez constituidas las nuevas Cámaras legislativas, se hacía preciso también renovar los miembros parlamentarios o a los designados por ellos.

Un Real Decreto de 4 de mayo —que nunca llegó a ponerse en práctica—, firmado por el entonces Ministro de Administración Territorial, Antonio FONTÁN PÉREZ, impedía al navarro Carlos GARAIKOETXEA, en su condición de parlamentario foral de Navarra y en aquel entonces Presidente del EBB, acceder a la Presidencia del Consejo General del País Vasco, obligándole a escoger entre uno u otro cargo representativo. Pasando por alto lo preceptuado en el citado Real Decreto, el día 9 de junio de 1979, los diez y ocho miembros del Consejo nombran, por unanimidad, Presidente a Carlos GARAIKOETXEA, que sustituía al histórico líder socialista Ramón RUBIAL. El resultado de la votación

fue: votos a favor, 17; votos en contra, ninguno; en blanco, uno, el del candidato elegido. Esta elección va a tener una gran trascendencia política por su incidencia en la marcha estatutaria, como tendremos ocasión de comprobar más adelante. Por razones obvias, una vez constituido el nuevo Consejo General del País Vasco, el Gobierno central se abstuvo de recurrir por la vía contenciosa-administrativa la designación del nuevo Presidente.

El 18 de junio, el Consejo procede a la asignación de titularidades a los Consejeros que queda distribuidas de la siguiente manera:

- Consejería de Administración Local: Ángel GARCÍA RONDA.
- Consejería de Agricultura: Félix ORMAZÁBAL ASCASÍBAR.
- Consejería de Comercio: Carlos SOLCHAGA CATALÁN.
- Consejería de Cultura: Gotzon OLARTE LASA.
- Consejería de Educación, Universidades e Investigación: Carlos SANTAMARÍA ANSA.
- Consejería de Economía: José Antonio RAMÍREZ ESCUDERO.
- Consejería de Hacienda: José Antonio AGUIRRE ÁLVAREZ.
- Consejería de Industria, Energía y Pesca: José Luis ROBLES CANIBE.
- Consejería de Obras Públicas y Vivienda: Alfredo MARCO TABAR.
- Consejería de Ordenación Territorial, Urbanismo y Medio Ambiente: Juan José PUJANA ARZA.

- Consejerías Políticas: José María BENEGAS HADDAD; Mikel ISASI GABILONDO; Jesús María VIANA SANTA CRUZ.
- Consejería de Sanidad y Seguridad Social: Andoni MONFORTE ARREGUI.
- Consejería de Transportes y Comunicaciones: Juan María BANDRÉS MOLET.
- Consejería de Turismo: Jaime Mayor OREJA.
- Consejería de Trabajo: Juan IGLESIAS GARRIGOS.

4.3.3. Normas de tramitación de los Estatutos en las Cortes Generales

Ante la problemática suscitada por la presentación casi simultánea (con una diferencia de dos horas) en el Congreso de los Diputados de los Proyectos de Estatuto vasco y catalán, la primera cuestión que se plantea, a la vista de la insuficiencia del artículo 151.º2 de la Constitución, se basa en el orden de discusión de los referidos proyectos. Para solucionar este conflicto, el 18 de abril de 1979, el Pleno del Congreso de los Diputados acuerda la creación de una «Comisión Especial Mixta» de las Comisiones Constitucional y de Reglamento a los efectos de elaborar, por la vía de urgencia, un procedimiento uniforme para la tramitación parlamentaria de los Estatutos.

El debate y votación del Dictamen de esta Comisión tuvo lugar en la sesión plenaria celebrada los días 30 y 31 de mayo y reflejó como controvertidas las siguientes cuestiones:

1.^a *Tramitación simultánea a sucesiva de los Estatutos Vasco y Catalán:* A la vista de las reticencias de

los representantes de la Minoría Catalana (que contó con el apoyo de comunistas y socialistas) se optó finalmente por un criterio intermedio entre la simultaneidad y la discusión sucesiva.

2.^a *La naturaleza del procedimiento a seguir*: El silencio del texto constitucional sobre esta materia fue subsanado con la decisión de sustituir enmiendas por motivos de desacuerdo por parte de los distintos Grupos Parlamentarios. En último extremo, se admite la presentación de consideraciones no recogidas en las Normas.

3.^a *Cómputo del plazo de dos meses previsto en el artículo 151.º2.2.º de la Constitución para dictaminar cada proyecto*: Las normas prescriben que el plazo para dictaminar cada proyecto autonómico comience a contarse a partir del día en que finaliza el plazo de la presentación de los motivos de desacuerdo.

En resumen, las Cortes dispondrían de dos meses para dictaminar el Estatuto Vasco; tres semanas para la ponencia mixta que debía finalizar su labor el día 17 julio y cinco semanas para la Comisión Mixta Constitucional-Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos (cinco semanas que, en la práctica, quedaron reducidas a una única sesión plenaria celebrada el día 21 de julio de 1979).

4.3.4. La Magna Asamblea de Vitoria: 3 de junio de 1979

El 3 de junio se produce en Vitoria un acontecimiento con una indudable significación política. Los representantes de 170 ayuntamientos, las Diputaciones y Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y

Vizcaya, una nutrida representación de concejales y parlamentarios forales navarros, expresan, de forma solemne y unánime, su apoyo al Estatuto de Gernika en una Magna Asamblea celebrada en el estadio de Mendizorroza. El Consejo General del País Vasco, los parlamentarios y una representación oficial de los partidos políticos, junto a millares de ciudadanos vascos, se suman al acto.

La idea original de la celebración del acto corresponde al diputado Juan María BANDRÉS (EE) y fue asumida por la Asamblea de Parlamentarios Vascos que encomendó a los tres Diputados Generales la convocatoria de todos los ayuntamientos. Contó, además, con el apoyo del bloque estatutista (PNV, PSOE, EE, PCE, PTE, ORT y ESEI). Estuvieron ausentes los representantes de UCD firmantes del Estatuto Vasco, por disconformidad con el sentido de la convocatoria. Tampoco asistieron, por coherencia política, los representantes de los partidos rupturistas (HB, EMK-OIC, etc...).

4.3.5. Formulación definitiva del Proyecto de Estatuto por la Comisión Constitucional y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos

El 25 de junio, los distintos Grupos parlamentarios hicieron pública su postura respecto del Proyecto de Gernika mediante la presentación de sendos Motivos de acuerdo a desacuerdo. La gama de actitudes ante el texto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios resulta inevitablemente amplia, pero sí hacemos abstracción de la oposición rotunda de la extrema derecha

estatal —contraria a cualquier tipo de reivindicación autonómica— los motivos pueden aglutinarse en dos grupos: por un lado, la derecha (UCD + AP) y de otro, la izquierda (PSOE + PCE) y el nacionalismo catalán (CiU). En tanto que para la izquierda la más importante es conseguir, lo antes posible, el acuerdo definitivo —de ahí que se abstenga de presentar motivos de desacuerdo— la derecha estatal ofrece a los representantes vascos un amplio repertorio de objeciones. Pese a todo, los grupos parlamentarios, sin distinción de ideologías, coinciden en la necesidad de enmarcar la autonomía vasca en el marco constitucional y subrayan la necesidad de atender a la solidaridad interregional; solidaridad que cada partido la concibe de forma distinta.

Para nuestro estudio interesa destacar que el Grupo Parlamentario centrista presentó diez y ocho motivos de desacuerdo (recogidos en 24 folios) cuyo contenido muestra su preocupación de enmarcar la redacción definitiva del Estatuto en la Constitución y que afectan, prácticamente, a la totalidad del articulado, salvo a la *ikurriña*, único artículo que no cuestiona. Es natural que fueran mal acogidos en el País Vasco y Cataluña y aunque UCD reitera su voluntad política negociadora, solo el debate parlamentario permitiría conocer hasta qué punto el Gobierno estaba dispuesto a dar satisfacción a las reivindicaciones autonómicas contenidas en el Estatuto. En este sentido, interesa resaltar que, iniciadas las negociaciones PNV-Gobierno, el Presidente SUÁREZ confesó, en privado, a los comisionados vascos que los motivos de desacuerdo habían sido planteados como mero instrumento de presión de cara a la negociación.

El día 2 de julio se inicia el debate en la Ponencia Mixta constituida por los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Las reuniones de la Ponencia duran hasta el día 17 de julio, fecha en que se ordena la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes* del Informe de la Ponencia.

Conviene resaltar un hecho histórico ciertamente importante. Hemos aludido antes al fracaso del referéndum constitucional en Euskal Herria. Una vez celebradas las elecciones del 1 de marzo de 1979, el Gobierno de UCD se encuentra en la necesidad de buscar un interlocutor vasco, suficientemente representativo, dispuesto a la negociación, so pena de ver fracasado el proyecto reformista en el País Vasco. Al Presidente SUÁREZ no le queda otra alternativa que pactar con los vascos; en caso contrario, se hubiera visto en la disyuntiva de «imponer» un texto autonómico que, además de hacer el juego al nacionalismo rupturista, hubiera creado serias dificultades a la hora del plebiscito popular, con el casi probable rechazo de los sectores nacionalistas moderados y el favorecimiento en el referéndum del voto negativo y de la abstención. En suma, que la discusión parlamentaria del Proyecto de Gernika en la Comisión Constitucional ponía a prueba la capacidad negociadora del Gobierno y de los partidos políticos que apoyaban la reforma.

Dentro del partido gubernamental, se mantienen dos posturas claramente diferenciadas: de una parte, los ministros GARRIGUES, GONZÁLEZ SEARA, GARCÍA AÑOVEROS, FONTÁN y CAVERO, y los parlamentarios HERRERO DE MIÑÓN y CA-

BANILLAS, todos ellos partidarios de llegar a un acuerdo con los vascos y abiertos, por tanto, a efectuar una lectura política del Proyecto de Gernika y a la negociación. Y, por otra, los ministros ABRIL MARTORELL, PÉREZ LLORCA y ARIAS SALTADO, entre otros, que manifiestan «cierto pesimismo acerca del resultado de las negociaciones con los vascos» y, por ello, mantienen una postura más intransigente, enfocando la autonomía vasca desde consideraciones estrictamente jurídicas más que políticas. La postura de los primeros no es bien vista entre los sectores más intransigentes de UCD que amenazan con «ruido de sables», incluso parece que los ministros FONTÁN y GARRIGUES estuvieron a punto de dimitir. Por su parte, el 23 de junio, el diputado Miguel HERRERO DE MIÑÓN —que sería excluido de la Comisión Constitucional— formula duras críticas a los motivos de desacuerdo formulados por el partido en una reunión mantenida por parlamentarios centristas con el Presidente SUÁREZ y como alternativa presenta en un solo folio sus discrepancias con el Estatuto Vasco (UCD —como se recordará— presentó 24 folios); los cambios afectan, entre otras cosas, a la cuestión de la soberanía, al orden público y a la Disposición Adicional.

La torpeza en la presentación de los motivos de desacuerdo fue corregida por el Presidente SUÁREZ, que desoyendo a sectores de su partido, decidió reanudar personalmente las conversaciones con el PNV en una de las operaciones políticas más difíciles de la transición. Tras la frustración que supuso el estrepitoso fracaso de la negociación de la Disposición Adicional en el Congreso de los Diputados y en el Senado, el «realismo y una elemental visión política»

—en expresión de Carlos GARAIKOETXEA— llevaron al PNV a aceptar la reanudación de la negociación con el Gobierno Central.

Consta que los representantes del PNV solicitaron del Presidente SUÁREZ la presencia en la negociación autonómica del resto de las fuerzas políticas vascas y, en especial, del PSOE y EE. La negativa de UCD a sentar a la mesa de negociaciones a este último partido se fundamentaba, según informaron los representantes del Gobierno a los comisionados vascos, en que durante los arduos días de la negociación estatutaria, Gabriel CISNEROS, diputado centrista, había sido víctima de un atentado a manos de ETA. Político-militar y el Gobierno se empeñaba en implicar al diputado de EE, Juan María BANDRÉS, en el mismo.

El 3 de julio, y mientras se mantiene la discusión parlamentaria (trámite de Ponencia) en el Congreso de los Diputados, comienzan las reuniones en la sede de la Presidencia del Gobierno, sita en el Palacio de la Moncloa, entre el entonces Presidente del Consejo General del País Vasco, Carlos GARAIKOETXEA, y el propio Presidente, Adolfo SUÁREZ, asistidos ambos de sus respectivos asesores de partido. Por parte del PNV asisten: Xabier ARZALLUZ, Miguel de UNZUETA, Marcos VIZCAYA y Emilio GUEVARA. Más tarde se incorporó Juan María OLLORA. Por parte de UCD estuvieron presentes los Ministros José Pedro PÉREZ LLORCA, Rafael ARIAS SALGADO y Jaime GARCÍA AÑOVEROS y los diputados Óscar ALZAGA, Alberto OLIART, Lorenzo MARTÍN RETORTILLO y Jesús María VIANA. Para la discusión de aspectos puntuales del Estatuto acudieron también al Palacio de la Moncloa los señores CALVO

SOTELO, OTERO NOVAS, FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, MARTÍN VILLA, etc... Las sesiones finalizaron la tarde del día 17 de julio. El contacto personal, la reflexión recíproca de las dos partes enfrentadas respecto de los aspectos más conflictivos del Estatuto, hicieron posible el acuerdo final. Se alternan, por tanto, dos niveles de tratamiento: el estrictamente parlamentario y el esencialmente político; cuando se llega a un consenso o acuerdo en el Palacio de la Moncloa, se traslada el resultado a la Ponencia Mixta del Congreso de los Diputados.

Hagamos algunas observaciones a la hora de evaluar el *método* y la *significación* de la negociación. Las prolongadas e intensas negociaciones entre el PNV y UCD se producen en un discreto silencio, tanto hacia el exterior, sin contactos directos con los medios de comunicación, como hacia el interior, de tal manera que tampoco ha quedado constancia de objeciones escritas a un documento solemne que materialice el pacto convenido en el Palacio de la Moncloa. El hermetismo de la negociación fue completo. De conformidad con el sentir de los partidos, el pacto de silencio acordado entre las partes constituía una condición necesaria para llevar a buen término la negociación autonómica. Esta forma de negociar, que pone en entredicho la soberanía del Parlamento, suscitó en el Congreso de los Diputados distintas reacciones entre los miembros de la Ponencia y los representantes de los distintos grupos políticos. El diputado Miguel Ángel ARREDONDA, del Grupo Parlamentario Andalucista, llegó a abandonar los trabajos de la Ponencia, pero el resto de los portavoces de los grupos parlamentarios, aunque disconformes con el procedimiento —al que tachaban

de oscurantista— justificaron su empleo por razones políticas y con el fin de evitar que se reprodujeran situaciones tan peligrosas como las vividas en la fase constituyente.

Los temas fundamentales a prioritarios, entre los más esenciales, de la negociación estatutaria fueron los siguientes: Navarra, euskera, Concierdos Económicos, policía autónoma y educación. La resolución de las grandes diferencias políticas a ideológicas (fundamentalmente la *cuestión navarra*, el *orden público* y la *Disposición Adicional*) quedó atribuida, por acuerdo de los propios negociadores, a los Presidentes respectivos quienes llegaron a un acuerdo en el Palacio de la Moncloa el día 17 de julio, quedando el Proyecto de Estatuto listo para el debate y votación en la Comisión Mixta Constitucional-Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos.

Frente a la intransigencia inicial del partido gubernamental, se consigue, en un esfuerzo de compromiso, acomodar el texto estatutario al marco de la Constitución, salvaguardando los principios de soberanía y unidad estatales. Sin embargo, en el País se elevan voces divergentes respecto de los cambios producidos en el texto estatutario. A partir de esta fecha, el Proyecto de Gernika será denominado por los sectores rupturistas el *Estatuto de la Moncloa*.

Es innegable que el Estatuto aprobado en el Palacio de la Moncloa y el Proyecto de Gernika son dos textos muy similares en su estructura y extensión. Basta con indicar que se mantienen los cuatro títulos y se añade únicamente un nuevo artículo (el 47.º referido a la reforma del Estatuto) y siete Disposiciones Transitorias (de la 3.^a a la 9.^a), siendo es-

tas últimas bastante amplias. De hecho, el Proyecto de Gernika se supera en muchos aspectos. Un dato fundamental a considerar es que la Disposición Adicional primera de la Constitución, que tantos disgustos causó a los diputados y senadores vascos durante el debate constituyente, se convierte ahora en el instrumento jurídico que facilita la aprobación de los capítulos excepcionales del Estatuto: policía autónoma, enseñanza y Conciertos Económicos, respectivamente.

El dato histórico que merece destacarse es la firma del *pacto político* a las seis y veinte de la tarde del día 17 de julio de 1979 entre el Presidente del Consejo General del País Vasco, Carlos GARAIKOETXEA, que contaba con el respaldo de los partidos políticos que representaban el 80% de los votos del electorado vasco y el Presidente del Gobierno central, Adolfo SUÁREZ. El contenido del pacto suscrito entre ambos representantes se trasladará inmediatamente al Congreso de los Diputados y puesto en vigor por la correspondiente Ley Orgánica una vez que el mismo fuera sometido a referéndum y aprobado y ratificado por las Cortes Generales; la ratificación excluye la posibilidad de enmiendas parciales al texto refrendado. En suma, la Ley Orgánica constituye el ropaje jurídico de un *pacto político* entre el Estado y la comunidad vasca.

Una vez alcanzado el acuerdo definitivo en el Palacio de la Moncloa y finalizado, ese mismo día —17 de julio— el plazo para emitir el Informe de la Ponencia conjunta, los portavoces de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados dirigen un escrito —redactado por los diputados de UCD y PNV— al Presidente de la Cámara, Landelino LA-

VILLA ALSINA, solicitándole que tome la iniciativa en orden a conseguir la inmediata tramitación parlamentaria del Estatuto Vasco en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. De acuerdo con este escrito, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90.º del Reglamento Provisional de la Cámara, LAVILLA ordena la publicación en el «*Boletín Oficial de las Cortes Generales*» de dicho Informe junto con los votos particulares presentados en el curso del debate y mantenidos para su defensa ante la Comisión.

El 21 de julio —fecha que coincidía con el 103.º aniversario de la abolición foral— se reunió, en sesión extraordinaria, la Comisión Mixta Constitucional-Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos para debatir y votar el Informe de la Ponencia. Poco más de siete horas necesitó la Comisión para aprobar el Estatuto Vasco, siendo cuatro las innovaciones que se hicieron en este trámite parlamentario y que se incorporaron al texto a reformar:

* *Convenios con otras Comunidades Autónomas*: El artículo 22.º1 es aprobado con una enmienda *in voce* del centrista Óscar ALZAGA VILLAMIL, que hace referencia a las relaciones de las Comunidades Autónomas entre sí y su conocimiento o autorización, en su caso, por las Cortes Generales. Tema este que suscita entre los asistentes un amplio debate.

* *Parlamento Vasco*: El artículo 26.º5 es aprobado con una enmienda presentada por otro centrista, MARTÍN RETORTILLO, referente al procedimiento electoral del Parlamento Vasco (causas de ineligibilidad e incompatibilidad de sus miembros).

* *Territorialidad autonómica*: El artículo 47.º que regula la posible reforma estatutaria en el caso de producirse la anexión de Navarra, es objeto de una nueva redacción motivada por otra enmienda del diputado MARTÍN RETORTILLO. La modificación establece que, en tal caso, el Estatuto debe ser reformado y el nuevo texto resultante será votado en los cuatro territorios, no separadamente (como decía el Informe de la Ponencia) sino en «referéndum *del conjunto* de los territorios afectados». El citado artículo dice así:

«En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la Disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta qué requisitos de los establecidos en el artículo 46.º se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados».

Este artículo será objeto de una viva polémica en el debate de ratificación, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, ante el temor de una posible interpretación reduccionista por parte de UCD de Navarra.

* *Disposición Transitoria Novena (nueva)*: Fue aprobada a iniciativa del portavoz del PNV, Marcos VIZCAYA RETANA, y contempla la posibilidad de que, una vez aprobada la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía, el Consejo General del País Vasco pu-

diera cambiar de designación y denominarse *Gobierno provisional del País Vasco*.

Concluido el debate, a petición del Grupo Socialista, y tal y como se hizo en el debate constitucional, se procedió a la votación nominal, siendo aprobado el Estatuto Vasco por unanimidad con la ausencia de los diputados Juan Carlos AGUILAR MORENO, del Grupo Parlamentario Andalucista; Luis FAJARDO SPINOLA, del Grupo Parlamentario Socialista; Blas PIÑAR LÓPEZ, de Unión Nacional integrado en el Grupo Mixto y el guipuzcoano, Enrique MÚGICA HERZOG, del Grupo Parlamentario Socialista Vasco.

Con la publicación, el 1 de agosto, del Dictamen de la Comisión Constitucional en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* se agota la fase de tramitación parlamentaria del Estatuto. Unos días antes, el 23 de julio, el Consejo General del País Vasco había expresado su satisfacción por el resultado logrado en el Congreso de los Diputados valorando «muy positivamente» el texto finalmente consensuado con la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Para la institución preautonómica vasca el Estatuto podía abrir una etapa histórica «nueva, fecunda y esperanzadora en la Historia del País Vasco» y en «solidaridad» con el resto de los pueblos del Estado.

4.3.6. Interferencias de la foralidad tradicional en el Estatuto

Acabamos de ver que la aprobación del Estatuto por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados coincide con el día en que se conmemora la

abolición foral, producida el 21 de julio de 1876. Ambos acontecimientos se sitúan en los dos extremos de uno de los arcos temporales del problema vasco. La aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979, aunque no zanja definitivamente el conflicto, significa el inicio del camino de la reconciliación con el poder central y una posibilidad de solución de un contencioso histórico. El Estatuto Vasco hay que inscribirlo, por tanto, como un eslabón importante en la Historia jurídico-política del pueblo vasco.

El Estatuto se concibe de tal forma que la autonomía vasca enlace de alguna manera con la foralidad tradicional y reciba de ella la legitimidad histórica. El nuevo régimen supone cierta actualización del régimen foral vasco, bien entendido que mientras en el pasado la *soberanía foral* o facultad constituyente correspondía a los territorios forales —de acuerdo con el pensamiento foralista—, ahora y de conformidad con los principios contemporáneos de legitimación democrática, es el *pueblo vasco* el que en virtud de su voluntad y sujetándose a la Constitución, decide acceder a un amplio autogobierno. La mutación del sujeto se observa en el artículo 1.º del Estatuto que reconoce la existencia del pueblo vasco o Euskal Herria y de su constitución en Comunidad Autónoma «como expresión de su nacionalidad para acceder a su autogobierno». Y, por otra parte, de la Disposición Adicional que dice: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto, no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que, como tal, le hubieran podido corresponder de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico». Ha emergido el concepto *pueblo vasco* que, como tal, carecía de personalidad foral.

Por otra parte, ya hemos hecho alusión a la controvertida tesis de que el Estatuto expresa un *pacto político* concluido entre el Presidente del Gobierno Vasco y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos y el Presidente del Gobierno y las instancias centrales. Esta interpretación es recibida con reservas por aquellos foralistas que consideran que si el Estatuto es *Fuero actualizado*, éste no puede modificarse sin el expreso consentimiento de las entidades territoriales. El reproche de antiforalidad ya fue aplicado a la misma Disposición Adicional.

Tiene un carácter mucho más controvertido que el resultado del pacto político tenga la naturaleza jurídica de *norma paccionada*. Problema doctrinal este de gran interés que ha suscitado una abundante bibliografía. Es evidente que, desde una perspectiva formal, no se puede hablar de *pacto bilateral* porque el Estatuto de Autonomía del País Vasco ha sido aprobado por las Cortes Generales. Así y todo, para especialistas de la talla de los profesores Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y Jesús LEGUINA, los Estatutos que —como el caso del País Vasco— han sido aprobados por el procedimiento especial del artículo 151.º1 y la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución no se deben encajalar en el apartado de los *Estatutos otorgados*, sino en el de los *pactados*.

Algunos momentos de la génesis del Estatuto de Gernika parecen señalar la voluntad constituyente de que las partes afectadas alcanzasen por la *vía del acuerdo* un cambio de status político vasco. Piénsese en los distintos momentos del tracto de elaboración estatutaria: consenso interno en el seno de la Asamblea de Parlamentarios Vascos; negociaciones Presidente

del Consejo General del País Vasco-Gobierno central; acuerdo Comisión Mixta Constitucional-Delegación de la Asamblea. Esta realidad consensual y de entendimiento de poderes lleva a Juan José SOLOZÁBAL a considerar que «el concepto que mejor da cuenta del carácter político del Estatuto es el de pacto». En las negociaciones de la Moncloa parece como si el proceso estatutario se acercara más al modelo de articulación federal de las relaciones País Vasco/Estado, puesto que allí se opera reconociendo la realidad de Euskal Herria, en su dimensión histórica, política, cultural y social, y la adaptación a la misma del marco de negociación supone que se reconoce al pueblo vasco una cierta capacidad constituyente propia de los Estados Federales.

Hay algunos elementos para fundamentar positivamente la naturaleza paccionada del Estatuto Vasco en la parte dispositiva del texto: apuntábamos el reconocimiento de los Conciertos Económicos que, como su propio nombre indica, se refieren a la acción de concertar, de actuar de común acuerdo. Por otra parte, sólo desde la perspectiva pactista se puede entender la singular rigidez de la reforma estatutaria prevista en el artículo 46.º1. En cualquier caso, el carácter pactado constituye una premisa interpretativa que ayuda a comprender la génesis del Estatuto de Gernika y podría servir de guía para un posterior desarrollo del autogobierno.

Ahora bien, mientras las fuerzas nacionalistas comprometidas con el Estatuto abogan por su carácter pactado, el nacionalismo rupturista insiste en la idea de que *autonomía no es soberanía*, y propugna como alternativa un «auténtico pacto histórico» basado, fundamentalmente, en el reconocimiento por parte del or-

denamiento general del derecho de autodeterminación y en la articulación institucional de los cuatro territorios peninsulares que haga posible la reconstrucción nacional de Euskal Herria.

Por último, conviene aclarar que no parece correcta la apreciación del nacionalismo rupturista de que el pacto estatutario no contempla la integridad del territorio vasco peninsular. La posibilidad de articulación de Navarra está reconocida tanto en la Constitución (Disposición Transitoria Cuarta) como en el propio Estatuto (artículos 2.º y 47.º2). Teniendo en cuenta que el proceso constituyente vasco es un proceso abierto, no consolidado definitivamente, la efectividad de la integración dependerá de la decisión que, en su día, adopten los navarros y, principalmente, de la capacidad de maniobra de las fuerzas políticas partidarias de la integración.

4.3.7. El referéndum del 25 de octubre de 1979

El 27 de agosto, el Consejo General del País Vasco, resuelve celebrar el referéndum el día 25 de octubre, por tener esta fecha «un simbolismo especial en cuanto que coincide con el 140.º aniversario de la Ley abolitoria de los Fueros». Por Real Decreto-ley, el 14 de septiembre, el Consejo de Ministros convoca el referéndum. El texto convocatorio fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 27 de septiembre.

La aprobación en Madrid del texto definitivo no alteró sustancialmente la actitud de las fuerzas políticas vascas ante el Estatuto puesto que la que se iba a discutir durante la campaña no era tanto el conte-

nido competencial de la norma a refrendar, sino la base de legitimación democrática de un status jurídico surgido de la reforma. Las razones de oposición al Estatuto son más bien extra-estatutarias y poco tienen que ver con el texto definitivo aprobado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. La oposición obedece a diversas razones de fondo —según los grupos—, así, el rechazo de la unidad de la *nación española*, la pretensión de desestabilizar la democracia burguesa a el no haber accedido en su momento al Consejo General del País Vasco.

Entre el 4 y el 23 de octubre tuvo lugar la *campana institucional* para propiciar la participación de los guipuzcoanos, alaveses y vizcaínos en el referéndum a celebrar el día 25. La financiación de los costos de la campaña (publicidad en los medios de comunicación social, pago de folletos explicativos, propaganda por correo, etc...) —que superó los cien millones de pesetas—, corrió por cuenta del Ministerio de Hacienda del Estado, puesto que el ente preautonómico no disfrutaba todavía del régimen concertístico y carecía de recursos propios. No obstante, la dirección, orientación y gestión de la campaña institucional estuvo en manos del Consejo General del País Vasco. La institución preautonómica acorde con el principio de libertad de decisión del electorado, no solicitó el voto afirmativo: llamó a la responsabilidad de los ciudadanos en cuanto a su obligación de votar, combatiendo así la abstención patrocinada por el bloque de fuerzas políticas antiestatuto. Este objetivo quedó recogido en el *slogan* base de la campaña: «25 Octubre. Tu decides. Vota».

En la campaña del referéndum contienden los dos sectores antagónicos respecto del Estatuto, tanto los que abogan por la ruptura democrática, por la radical transformación de las estructuras políticas del régimen anterior, por lo cual había que desestabilizar el proceso de reforma, y los que habían aceptado por devoción o por necesidad las instituciones políticas que iba creando la reforma.

Un factor decisivo en la aprobación del texto de Gernika fue, sin duda, la unidad de las fuerzas políticas del que se denominó el arco estatutario. La mayoría de los partidos van a defender el voto afirmativo: PNV, PSOE, EIA (principal componente de EE), ESEI, PCE y otros grupos menores como el PTE, EKA, P. Proverista y el PSOE-Histórico. El referéndum genera un bloque unitario estatutista que aglutina a todas aquellas fuerzas políticas que, de una u otra manera, habían participado en el proceso estatutario. De hecho, el documento definitivo traza una línea divisoria entre las fuerzas políticas vascas, entre la inmensa mayoría y una minoría. Ahora bien, la postura unitaria de apoyo al Estatuto no es óbice para que las valoraciones políticas respecto del mismo difieran de unos partidos a otros. Por razones de espacio, este libro no puede clarificar los matices ideológicos y políticos de la postura frente al texto estatutario de los partidos del bloque estatutista. Para una visión general del tema me remito a mi tesis doctoral, *op. cit.*, Tomo III, págs. 1119-1152, inclusive.

Es conocida la importancia del papel opositor desempeñado por el Movimiento obrero vasco durante la dictadura franquista. En coherencia con la posición adoptada respecto del Estatuto por los partidos obre-

ros PSOE y PCE y con su propia trayectoria, las centrales sindicales obreras mayoritarias del Estado, UGT y CCOO y, con mayor razón, el sindicalismo vasco, ELA-STV, se sitúan en la línea de defensa y de apoyo del Estatuto de Gernika. Los desacuerdos más notorios provienen en esta ocasión de los postulados nacionalistas propios de ELA-STV, de sus matizaciones durante la campaña del referéndum al recomendar el voto afirmativo «a pesar de las limitaciones actuales del texto estatutario».

Fuera ya del ámbito político y sindical, el texto estatutario cuenta también con el apoyo de la Iglesia vasca, aunque tampoco faltan documentos oficiales de sectores radicales justificando la abstención.

Las contradicciones de la intelectualidad vasca respecto del Estatuto se ponen de relieve en los comunicados colectivos publicados o en declaraciones individuales. Un escrito remitido a los medios de comunicación social por un centenar de personas comprometidas con el mundo de la Cultura y Arte vascos, promovido a instancias próximas al bloque estatutista, muestra que son muchos, probablemente la amplia mayoría, los intelectuales y artistas vascos que apoyan el texto autonómico. Pero numerosos intelectuales vinculados al nacionalismo no aceptan el proceso autonómico surgido de la reforma. Entre otros muchos, el lingüista y ex-miembro de ETA, TXILLARDEGUI, los escritores Marc LEGASSE, BELTZA, ORTZI y el abogado Miguel CASTELLS.

El 7 de octubre, desde París, y con motivo del XLIII aniversario de la constitución del primer Gobierno Vasco, el Lehendakari Jesús María DE LEIZAOLA, anima al pueblo vasco a pronunciarse por el

sí en el referéndum, en el que sería su último mensaje desde el exilio.

Para contrarrestar la campaña abstencionista de los partidos antiestatutarios, el Presidente del Consejo General del País Vasco, Carlos GARAIKOE-TXEA, que había anunciado al presentar la campaña institucional que el órgano colegiado que presidía mantendría una actitud de neutralidad, dirige a través de los medios de comunicación una *Carta abierta a los ciudadanos vascos* en la que, con mayor o menor sutileza, les insta a votar a favor del Estatuto. Con la finalidad de lograr que la abstención en Euskal Herria fuera lo más reducida posible, GARAIKOETXEA orienta el mensaje hacia los electores indecisos, o hacia aquellos sectores de la población que desconocen el contenido real del Estatuto y el significado político que la votación del día 25 tiene para el País. Con un trasfondo de optimismo anima a participar en la votación, subrayando la importancia del voto por correo.

La derecha y la ultraderecha estatales (Unión Nacional, Falange Española de las JONS, Unión Foral del País Vasco, Alianza Popular), recelosos hacia la política autonómica del nacionalismo vasco y convencidos de que se hallaba en riesgo la *irrenunciable unidad de la nación española*, utilizaron durante la campaña del referéndum argumentos que exigían el rechazo del Estatuto.

La comprensión de la campaña abstencionista requiere situarla en el conjunto de la alternativa rupturista. La defensa de la abstención cumple distintas funciones: en primer lugar, el apoyo popular a la acción armada de ETA y a la supervivencia de la Organización. Después el fortalecimiento del movimiento

populista de HB, que pretende captar, canalizar y expresar múltiples descontentos y reivindicaciones sociales heterogéneas en gran parte legítimas (autodeterminación, amnistía, aborto, lucha antinucleares, paro, homosexualidad, etc...) y a veces de auténtico signo nacionalista a progresista, todas ellas siempre presentes a la largo de la propaganda del referéndum. El Estatuto constituye, en su opinión, una claudicación de las fuerzas políticas reformistas: supuesto el principio de que *autonomía no es soberanía* y la premisa de que *el pueblo vasco no había aceptado la Constitución*, deducen que el marco jurídico externo carece en Euskal Herria de la debida legitimidad democrática. El Estatuto es un gran error político achacable al nacionalismo posibilista y, en concreto, al PNV. El planteamiento antiestatutario de este bloque (fundamentalmente, HB, seguida de LKI y EMK) descalifica las competencias reconocidas en el Estatuto aduciendo que están faltas de las condiciones básicas objetivas para la construcción nacional de Euskal Herria.

Por otra parte, mientras ETA. Político-militar apoya el Estatuto, en la que respecta a la instancia última que determina la política de HB, ETA. Militar, un portavoz autorizado de la Organización vuelve a insistir durante la campaña del referéndum sobre los conocidos argumentos en contra del sistema democrático surgido de la reforma: el Estatuto de Gernika niega la soberanía nacional de Euskadi y su derecho a la autodeterminación. De ahí que en la que concierne al nuevo período que se abre se imponga un replanteamiento de la *estrategia de la negociación*, teniendo en cuenta la presencia de variables que no existían durante la dictadura y en la etapa predemocrática.

El 8 de noviembre, la Junta Electoral Central hace público el resumen de la votación en el referéndum celebrado, en una absoluta calma, el día 25 de octubre en las tres provincias vascas. Al contrario de la que ocurriera con la Constitución Española de 1978, en esta ocasión, la mayoría de la sociedad vasca aprueba el Estatuto de Gernika.

Resultado del referéndum del Estatuto Vasco (25-X-1979)

	Censo	Votantes (%)		Abstención (%)	
Álava	174.930	110.609	(63,23)	64.321	(36,76)
Guipúzcoa	507.002	302.847	(59,73)	204.155	(40,26)
Vizcaya	883.609	507.908	(57,48)	375.629	(42,51)
País Vasco	1.565.541	921.436	(58,85)	644.105	(41,14)

	Sí	No	Blancos	Nulos
Álava	92.535	10.023	6.363	1.688
% Votantes	83,65	9,06	5,75	1,52
% Censo	52,89	5,72	3,63	0,96

	Sí	No	Blancos	Nulos
Guipúzcoa	278.399	12.290	9.018	3.140
% Votantes	91,92	4,05	2,97	1,03
% Censo	54,91	2,42	1,77	0,61

	Sí	No	Blancos	Nulos
Vizcaya	460.905	25.216	16.038	5.821
% Votantes	90,73	4,96	3,15	1,14
% Censo	52,16	2,85	1,81	0,65

Los **votos afirmativos** obtenidos alcanzan el 53,13%. Los **votos negativos** representan un 3,03% sobre el censo y el índice medio de la **abstención** —la natural y la abstención política— se sitúa en un 39,84% la que supone un incremento, en opinión de Pilar DEL CASTILLO VERA, de un 6,42% respecto de las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979. Finalmente, el tanto por ciento alcanzado por los votos emitidos en **blanco** es de un 3,4% sobre el censo de los tres territorios.

Resta comentar el último trámite parlamentario, la ratificación por las Cortes Generales del Proyecto de Estatuto.

4.3.8. La ratificación por las Cortes Generales

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 29 de noviembre de 1979 por 298 votos a favor, 8 en contra y 11 abstenciones el Estatuto Vasco. Los **votos negativos** correspondieron a Blas PIÑAR LÓPEZ, de Unión Nacional; Jesús AIZPUN TUERO, de Unión del Pueblo Navarro; Antonio CARRO MARTÍNEZ, Manuel FRAGA IRIBARNE, Rafael PORTANET SUÁREZ, María Victoria FERNÁNDEZ ESPAÑA y Luis VALLINA VELARDE, de Coalición Popular. Las **abstenciones** correspondieron a los diputados Pedro PEGENAUTE GARDE y José SAN JUAN BORDA, de UCD de Navarra; Josep María RIERA i MERCADER, del Partido Comunista; Francés RAMOS i MOLINS, de Socialistes de Catalunya; Alfonso OSORIO, de Coalición Democrática, Juan Carlos AGUILAR MORENO, Miguel Ángel ARREDONDA CRECENTE, Emilio PÉREZ RUIZ y

Alejandro ROJAS MARCOS, del Grupo Andalucista, Hipólito GÓMEZ DE LAS ROCES, del Partido Aragonés Regionalista y, por último, Fernando SAGASETA CABRERA, del Pueblo Canario Unido.

El Senado, por su parte, en la sesión celebrada el día 12 de diciembre, ratificaba el Proyecto mediante 185 votos a favor, cuatro en contra y tres abstenciones. Los **votos negativos** correspondieron a los siguientes senadores del Grupo Mixto: Vicente BOSQUE HITA, Abel MATUTES JUAN, Carlos PINILLA TURIÓN y Francisco CACHARRO PARDO. Las **abstenciones** corresponden a los Senadores centristas navarros: Jaime Ignacio DEL BURGO TAJADURA, José Gabriel SARASA MIQUÉLEZ y José Luis MONGE RECALDE.

Con la sanción real, el 18 de diciembre, y la correspondiente publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, el día 22 de diciembre, el Estatuto de Autonomía deviene la norma institucional del País Vasco Occidental, sucediendo en el tiempo al Estatuto de 1936. Se cierra así la primera etapa de la transición en Euzkai Herria.

RESUMEN: VALORACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1979

Como valoración global del Estatuto de Autonomía de 1979 observamos dos aspectos:

A) Positivos:

- Es el segundo texto jurídico del postfranquismo que reconoce la personalidad política del País Vasco peninsular (el primero fue el Real Decreto regulador de la preautonomía).
- El alto grado de autogobierno que contiene, superior al del Estatuto de 1936. Entre las competencias más relevantes merecen ser considerados los temas de educación, policía autónoma, televisión y Concierto Económico.
- El ámbito territorial potencialmente extendido a Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

- La no renuncia a los derechos históricos ni a mayores cotas de autogobierno. La efectividad de la *cláusula de reserva*, que reconoce al pueblo vasco en su dimensión nacional, queda relegada para una segunda etapa: cuando existan condiciones para una nueva formulación federalista; —o de inspiración confederal—, en la que el pueblo vasco tendría unas posibilidades de auto gobierno mayores que las que le permite el actual status autonómico.
- El valor político del consenso puesto que el Estatuto constituye el nexo de unión de todas las fuerzas políticas vascas, a excepción del nacionalismo rupturista.
- Posibilita el inicio del proceso de normalización política del País Vasco, aislando al nacionalismo rupturista y a los partidos de la violencia.

B) Negativos:

- Profundo déficit de legitimación democrática en Euskal Herria del referéndum constitucional del que trae origen el Estatuto.
- El nuevo marco jurídico político es incompatible con el reconocimiento de un derecho colectivo fundamental como es el derecho de autodeterminación del pueblo vasco.
- Imposibilidad de superar la formulación constitucional *deber-derecho* que establece el artículo 3.º de la Constitución en relación con el castellano y el euskera.
- Notoria inconcreción y vaguedad respecto de la foralidad residual de los territorios históricos, la

que originaría problemas y conflictos en el momento del desarrollo estatutario.

- La puesta en vigor del Estatuto ha dado paso a la consolidación de una autonomía separada para Navarra, si bien no es menos cierto que establece un procedimiento jurídico para que el cuerpo electoral navarro decida democráticamente, a través de los artículos 2.º y 47.º2, y en el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, su integración en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Notoria remisión a las Leyes básicas que de hecho habrían de restringir la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados del Estatuto. Por ello, existe una diferencia muy notable entre el potencial autonómico descrito en el texto definitivo y el desarrollo concreto que ha recibido el Estatuto a través de las Leyes Orgánicas (LOAPA, etc...) elaboradas por las Cortes Generales y por la praxis autonómica del Gobierno central.

BIBLIOGRAFÍA

1. REPERTORIOS BIBLIOGRÁFICOS

1.1. De carácter general

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, «Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo», en concreto, *vid.* «El problema nacional y regional antes de la Constitución de 1978» y «Federalismo, nacionalismo y regionalismo en España», Madrid, Revista del Departamento de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, n.º 5, Invierno 79-80, págs. 241-287.

HERRERO DE LERA, M., «Repertorio bibliográfico sobre la transición sociopolítica española», Madrid, Revista del Departamento de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, n.º 4, 1979, págs. 279-297.

HERRERO GUTIÉRREZ, Rosario, «Ensayo bibliográfico sobre autonomías», Madrid, Senado, Biblioteca, 1981, inédito.

HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, «Repertorio bibliográfico sobre el proceso constituyente (I y II)», Madrid, Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, n.º 14, 1982, págs. 241-256 y n.º 15, 1982, págs. 377-408.

1.2. Específicos del País Vasco

CONCIERTO ECONÓMICO Y ESTADO, «Repertorio bibliográfico realizado por los servicios técnicos de la Excma. Diputación Foral de Guipúzcoa», Diciembre de 1975 (Legajo de Régimen Administrativo especial para Guipúzcoa y Vizcaya, 1976).

FRUTOS ROSADO, Álvaro, «Nota bibliográfica sobre el sistema político vasco», Madrid, Revista de Estudios Políticos, 1985, n.º 46-47, págs. 649-659.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, «Fuentes bibliográficas históricas, jurídicas y políticas para el concepto de región en España», en concreto, *vid.* las secciones «Los Fueros y Vascongadas: Aspectos históricos-jurídicos. Aspectos financieros». Madrid, Documentación Jurídica, marzo de 1977.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, «Ensayo sobre fuentes bibliográficas del Estatuto de Autonomía del País Vasco», «Primeras Jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco», Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, 1983, págs. 1.645-1.710.

TALDE EUSKAL ESTUDIO ELKARTEA, «Bibliografía», «Euskadi ante las elecciones muni-

cipales», San Sebastián, Ediciones Vascas, 1975, págs. 259-283.

TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, «Repertorio sistemático sobre autonomía vasca contemporánea. 1876-1979» en «La autonomía vasca en la Transición política», tesis doctoral dirigida por el Prof. Gregorio MONREAL ZIA, leída en la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, San Sebastián, julio de 1990, tres tomos, 1.523 págs. (sin editar). En concreto, *vid.* tomo III, págs. 1.200-1.500.

2. RECOPIACIONES DE FUENTES DOCUMENTALES Y NORMATIVAS

AUTONOMÍAS REGIONALES EN ESPAÑA.
«Traspaso de funciones y servicios», Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

BADIOLA GONZÁLEZ, Mikel, «Código de las normas autonómicas del País Vasco», Bilbao, Universidad de Deusto, 1986. Incluye fase preautonómica y jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

BASES PARA UN ESTATUTO DE AUTONOMÍA, con carácter de Proyecto de Estatuto, para su modificación, concreción y aprobación por los municipios. (Folleto que recoge la alternativa presentada por Herri Batasuna al Proyecto de Gernika). Publicado en euskera y castellano, no lleva ni autoría, ni lugar de edición, ni fecha, pero cabe situarlo en la segunda quincena de diciembre.

BOLETÍN OFICIAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PAÍS VASCO. Colección completa: n.º 1,

del 15 de mayo de 1978, a n.º 37, de 27 de marzo de 1980.

CONCIERTO ECONÓMICO (EL), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Zamudio, Vizcaya, 1981, Colección textos legales, n.º 2. Texto bilingüe, en euskera y castellano.

CONCIERTO ECONÓMICO (EL), Texto adaptado al IVA, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1986, Colección textos legales, n.º 13. Texto bilingüe, en euskera y castellano.

CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE EL ESTADO Y EL PAÍS VASCO, «El debate en las Cortes Generales», Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1983.

«CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Trabajos parlamentarios» (edición preparada por Fernando SAIZ MORENO), Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, cuatro tomos.

ELECCIONES GENERALES 15 JUNIO 1977 (Congreso de los Diputados). Zarauz, Guipúzcoa, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Colección «Hauteskundeak-Elecciones», n.º 2, 1988.

ELECCIONES GENERALES 1 MARZO 1979 (Congreso de los Diputados), Zarauz, Guipúzcoa, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Colección «Hauteskundeak-Elecciones», n.º 3, 1988.

ELECCIONES JUNTAS GENERALES 3 ABRIL 1979, Zarauz, Guipúzcoa, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Colección «Hauteskundeak-Elecciones», n.º 4, 1988.

ELECCIONES MUNICIPALES 3 ABRIL 1979, Zarauz, Guipúzcoa, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Colección «Hauteskundeak-Elecciones», n.º 5, 1987.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO (EL), Madrid, Servicio de estudios y publicaciones de las Cortes Generales, 1982.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO (Estudio preliminar, notas e índice por Enrique ORDUÑA REBOLLO), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO, Trabajos parlamentarios (Edición preparada por J. SANTAMARÍA PASTOR), Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1984.

LEGISLACIÓN PREAUTONÓMICA, España, Leyes y Decretos, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.

PROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO, Aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos el día 29 de diciembre de 1978. Ratificado en Bilbao por la Asamblea de parlamentarios vascos el día 20 de marzo de 1979. Edita el Consejo General del País Vasco, sin fecha (pero de 1979), ni lugar de edición (probablemente Vitoria-Gasteiz).

REFERÉNDUM CONSTITUCIÓN 6 diciembre 1978, Zarauz, Guipúzcoa, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Colección «Hauteskundeak-Elecciones», n.º 2, 1988.

REFERÉNDUM ESTATUTO DE AUTONOMÍA 25 de Octubre 1979, Zarauz, Guipúzcoa, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno

Vasco, Colección «Hauteskundeak-Elecciones», n.º 6, 1988.

REGÍMENES PREAUTONÓMICOS (Prólogo de Manuel CLAVERO ARÉVALO), Madrid, 1978, Servicio Central de Publicaciones, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Colección Informe, n.º 20, *vid.*, en concreto, págs. 39-51 y 277-358, respectivamente.

TAMAYO SALABERRÍA, Virginia y Carlos, «Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika», Vitoria, Diputación Foral de Álava, 1981.

TAMAYO SALABERRÍA, Carlos y Virginia, «Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes documentales)», San Sebastián, Diputación Foral de Guipúzcoa, 1985.

TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, «Fuentes documentales y normativas del Régimen Administrativo especial para Guipúzcoa y Vizcaya (1975-1977)», San Sebastián, 1985, inédito, fondo documental privado.

«TRABAJOS DEFINITIVOS de la Comisión Especial para el estudio de un Régimen Especial Administrativo para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya y legislación complementaria», San Sebastián, Imprenta Provincial de la Diputación de Guipúzcoa, Marzo de 1977.

«TRABAJOS PRELIMINARES sobre el Régimen Especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya», San Sebastián, Imprenta provincial de la Diputación de Guipúzcoa, Febrero de 1976, dos volúmenes.

3. MANUALES DE DERECHO AUTONÓMICO VASCO

CELAYA, Adrián, «Derecho Foral y autonómico vasco», Bilbao, Universidad de Deusto, dos volúmenes: Tomo I («Derecho Foral»), 1984. Tomo II («Derecho Autonómico»), 1985.

TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, «La autonomía vasca en la Transición política...», *op. cit.*

4. LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN EUSKAL HERRIA

AZAOLA, José Miguel de, «Vizcaya, de la foralidad residual a la Comunidad Autónoma» en «El Correo Español-El Pueblo Vasco, 75 años informando», Bilbao, 1985, págs. 267-270.

AZAOLA, José Miguel de, «El País Vasco», Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1988, en concreto, *vid.* págs. 332-371.

CLAVERO, Bartolomé, «Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución», Barcelona, Ariel, 1985, en concreto, *vid.* págs. 74-118.

ESTORNES ZUBIZARRETA, Idoia, Voz: «Estatuto de Autonomía de 1979» en Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco, Cuerpo A, Diccionario Enciclopédico Vasco, San Sebastián, Auñamendi, 1981, volumen XI, págs. 490-508.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica» en «Revista Vasca de Administración Pública, Oñati, n.º 2, enero-abril 1982, págs. 37-61. Reproducido en la

- obra del mismo autor «Reflexiones sobre la autonomía vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, págs. 115-146.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «La circunstancia histórica del Estatuto de Autonomía de Gernika». Conferencia pronunciada en los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, San Sebastián, Facultad de Derecho, 27 de agosto de 1982, inédita.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «El Derecho Público Vasco desde 1876 hasta el Estatuto de Gernika: Concierdos Económicos y Autonomía», en la obra colectiva «Euskal Herria. Historia y Sociedad», Oiartzun, Caja Laboral Popular, 1985, págs. 574-581.
- EUSKADI, la renuncia del PSOE (Colaboran: ERKIZIA, GARITANO, CERECEDA, BAIGORRI, EGIDO y DE LA CUEVA; Prólogo de Javier SÁDABA), Bilbao, Txalaparta Argitaldaria, 1988.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando, «Del franquismo al nacionalismo» en «El Correo Español-El Pueblo Vasco. 75 años informando», Bilbao, 1985, págs. 243-252.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando, y MONTERO, Manuel, «Historia contemporánea del País Vasco», San Sebastián, Txertoa, 1980.
- FUSI AIZPURÚA, Juan Pablo, «El problema vasco: de los Fueros al Estatuto de Gernika» y «Reflexiones sobre el problema vasco» (I y II), en su obra «El País Vasco, pluralismo y nacionalidad», Madrid, Alianza, 1984, págs. 161-184 y 185-242, respectivamente.
- HUICI, Vicente, y otros, «Historia contemporánea de Navarra», San Sebastián, Txertoa, 1982, págs. 255-263.

- IBARZÁBAL, Eugenio, «Euskadi, diálogo en tomo a las elecciones», Zarauz (Guipúzcoa), Itxaropena, 1977.
- LANG, Josef, «Das baskische labyrinth», Hamburg (Alemania), Internationale sozialistische publikationen, Umschlaggestaltung: Brigada Gráfica, 1983.
- LARUMBE BIURRUM, Pedro María, «Reflexiones sobre las instituciones navarras» en la obra colectiva «Euskal Herria. Historia y Sociedad», Oiarzun, Guipúzcoa, Caja Laboral Popular, 1985, en concreto, *vid.* las págs. 589-592.
- MONREAL ZIA, Gregario, Prólogo al libro de José Manuel CASTELLS, «Reflexiones sobre la autonomía vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, Colección «Investigación para la autonomía», Oñati, 1986, págs. 7-19.
- MORÁN, Gregorio, «Los españoles que dejaron de serlo. Euskadi, 1937-1981», Madrid, Planeta, 1982, en especial, *vid.* las págs. 335-386.
- ORTZI (seudónimo de Francisco LETAMENDÍA BELZUNCE), «El no vasco a la Reforma. 1.º La consolidación de la Reforma. 2.ª La ofensiva de la Reforma», San Sebastián, Txertoa, 1979, dos volúmenes, incluye referencias al debate constitucional.
- PASTOR, Robert, «Euskadi ante el futuro», San Sebastián, Luis Haranburu Editor, 1977.
- PASTOR, Robert, «Autonomía, año cero», Zarauz (Guipúzcoa), Iparraguirre, 1980.
- SAN SEBASTIÁN, Koldo, «Euskadi dos años de impaciencia», San Sebastián, Euskadi Bidea, 1978.
- SILVER, Philip W., «Nacionalismo y Transición. Euskadi, Catalunya, España» (prólogo de Javier

SÁDABA), Estella (Navarra), Txertoa, 1988, en concreto, *vid.* las págs. 190-211 para la etapa de la transición.

SULLIVAN, John, «El nacionalismo vasco radical 1959-1986», Madrid, Alianza Universidad, 1988.

VV.AA., «La Constitución Española de 1978», Zarauz, Ediciones Vascas, 1978 (Obra realizada por un colectivo próximo a Herri Batasuna).

5. LA PREAUTONOMÍA

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica» en «Reflexiones sobre la autonomía vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, págs. 123-138.

CLAVERO, Manuel, «España, desde el centralismo a las autonomías», Madrid, 1983, págs. 45-52.

MONREAL ZIA, Gregorio, «La preautonomía: el Consejo General del País Vasco» en la obra colectiva «Euskadi y el Estatuto de Autonomía», San Sebastián, Erein, 1979, págs. 60-70.

MONREAL ZIA, Gregorio, y CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «Fundamentos histórico-institucionales y proyectos autonómicos de Euskadi» en la obra colectiva «Federalismo y regionalismo», Madrid, Planeta, 1983, págs. 45-52.

NABARTE, Joseba Koldo, «Mil días. De la dictadura a la democracia», Bilbao, Ediciones Vascas, 1978, *vid.*, en concreto, págs. 135-233.

ORTZI, «El no vasco a la Reforma», San Sebastián, Txertoa, 1979, Tomo I, «La consolidación de la Reforma», págs. 121-156.

6. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

EL PARTIDO NACIONALISTA VASCO ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones», Zarauz (Guipúzcoa), Itxaropena, 1978.

ESEI, «Euskadi ante la Constitución/Konstituzioari begira», Zarauz (Guipúzcoa, Itxaropena, 1978.

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, Zarauz, Ediciones Vascas, 1978 (Obra realizada por un colectivo próximo a la coalición Herri Batasuna).

LOJENDIO, Ignacio, «La Disposición Adicional Primera de la Constitución Española», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, *Cuadernos autonómicos*, n.º 1.

ONAINDÍA NATXIONDO, Mario, «La Constitución-Konstituzio honi Ez», Bilbao, Herria Zutik, n.º 3, abril de 1978, en concreto, *vid.* págs. 107112.

7. EL ESTATUTO DE GERNIKA DE 1979

CASTELLS, José Manuel, «La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica» en «Reflexiones sobre la autonomía vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, págs. 139-146.

EUSKADI y el Estatuto de Autonomía (Colaboran: AYESTARÁN, CASTELLS, ECHANO, ESTOR-

NES ZUBIZARRETA, LLORENS, MONREAL, OIHARZABAL, OLEAGA, UGALDE), San Sebastián, Erein, 1979.

GUEVARA, Emilio, «La génesis del Estatuto» en «Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi», Oñati, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1982, págs. 119-136.

SODUPE, Kepa, «El Estatuto de Gernika. Entre la violencia y la incompreensión», Muga, San Sebastián, n.º 1, junio de 1979, págs. 24-29.

ONAINDÍA NATXIONDO, Mario, «Euskadiko Ezkerra ante el Estatuto», Bilbao, Printzen, 1979.

TAMAYO SALABERRÍA, Virginia, «El proceso estatutario» en «Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco», Oñati, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1983, Toma I, págs. 71-112.

8. ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE LA AUTONOMÍA VASCA

BERRIATUA SAN SEBASTIÁN, Javier, «La Administración Vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, Cuadernos Autonómicos n.º 4.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «Reflexiones sobre la autonomía vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, en concreto, *vid.* las págs. 147-373.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «La policía autónoma», Zarauz (Guipúzcoa), Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, Cuadernos Autonómicos n.º 3.

- COBREROS MENDAZONA, Eduardo, «El euskera en el Estatuto Vasco», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, Cuadernos Autonómicos n.º 13.
- DIEGO CASALS, Juan Luis, «Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de educación», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, Cuadernos Autonómicos n.º 11.
- FERNÁNDEZ MONGE GLEZ. AUDICANA, José, «La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, Cuadernos Autonómicos, n.º 10.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, «Los Derechos Históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca», Madrid, Civitas, 1985.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto, «El marco constitucional y el Estatuto» en «Instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1982, págs. 137-164.
- JÁUREGUI, Gurutz, «La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, Cuadernos Autonómicos n.º 14.
- LARUMBE BIURRUM, Pedro M.^a, «El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, *Cuadernos Autonómicos*, n.º 7.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, «El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, Cuadernos Autonómicos n.º 9.

LAZCANO BROTONS, Íñigo, «El control jurisdiccional de los poderes del País Vasco», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, Cuadernos Autonómicos n.º 5.

MARTÍNEZ ESTERUELAS, C. y otros, «Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco (Estudio sobre el Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con especial consideración de las competencias de carácter económico y financiero)», Madrid (no se indica editor), 1980.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M.^a, «Los Convenios y Acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, Cuadernos Autonómicos n.º 2.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro, «La forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, *Cuadernos Autonómicos*, n.º 8.

SALABERRÍA BARAÑANO, Rafael, «El Delegado del Gobierno», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, Cuadernos Autonómicos n.º 12.

9. CONGRESOS DE ESTUDIOS HISTÓRICO-JURÍDICOS

PRIMERAS JORNADAS de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco», Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983, tres volúmenes.

JORNADAS DE ESTUDIO sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos», (Presentación de Imanol MURÚA ARREGUI; Prólogo de José Ma-

nuel CASTELLS ARTECHE), Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea con el patrocinio de la Excma. Diputación Foral de Guipúzcoa, 1986.

LOS DERECHOS HISTÓRICOS VASCOS. Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos Vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13 a 16 de octubre de 1987. (Presentación de José Antonio ARDANZA; preámbulo de Luis GURUTXAGA), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

LEY ORGÁNICA 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

DON JUAN CARLOS I, REY DE ESPAÑA

A todos los que la presenten vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado con el carácter de Orgánica y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

TÍTULO PRELIMINAR

Art. 1.º—El Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

Art. 2.º—1. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden

con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Art. 3.º—Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, establecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

Art. 4.º—La designación de la sede de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará mediante Ley del Parlamento Vasco y dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

Art. 5.º—1. La bandera del País Vasco es la bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca superpuesta y fondo rojo.

2. Asimismo, se reconocen las banderas y enseñas propias de los Territorios Históricos que integran la Comunidad Autónoma.

Art. 6.º—1. El Euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas.

2. Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento.

3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.

4. La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera.

5. Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

Art. 7.º—1. A los efectos del presente Estatuto tendrán la condición política de vascos quienes tengan la vecindad administrativa, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma.

2. Los residentes en el extranjero, así como sus descendientes, si así lo solicitaren, gozarán de idénticos derechos políticos que los residentes en el País Vasco, si hubieran tenido su última vecindad administrativa en Euskadi, siempre que conserven la nacionalidad española.

Art. 8.º—Podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Que soliciten la incorporación el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados, y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los Territorios o Municipios a agregar.

b) Que lo acuerden los habitantes de dicho Municipio o Territorio mediante referéndum expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

c) Que los aprueben el Parlamento del País Vasco y, posteriormente, las Cortes Generales del Estado, mediante Ley Orgánica.

Art. 9.º—1. Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la Constitución.

2. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:

a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.

e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

TÍTULO I

(De las competencias del País Vasco)

Art. 10.º—La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. Demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de este Estatuto.

2. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de auto gobierno dentro de las normas del presente Estatuto.

3. Legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco. Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos en el presente Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo.

4. Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

5. Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.

6. Normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.

7. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materias de sus competencias.

8. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución.

9. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

10. Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

11. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas

minerales, termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de la establecido en el artículo 149.1.25.^a de la Constitución.

12. Asistencia social.

13. Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco.

14. Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria.

15. Ordenación farmacéutica de acuerdo con la dispuesto en el artículo 149.1.16.^a de la Constitución, e higiene, teniendo en cuenta la dispuesto en el artículo 18 de este Estatuto.

16. Investigación científica y técnica en coordinación con el Estado.

17. Cultura, sin perjuicio de la dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.

18. Instituciones relacionadas con el fomento y enseñanza de las Bellas Artes. Artesanía.

19. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la Comunidad Autónoma el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación.

20. Archivos, Bibliotecas y Museos que no sean de titularidad estatal.

21. Cámaras Agrarias, de la Propiedad, Cofradías de Pescadores, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de comercio exterior.

22. Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de la dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución. Nombramiento de Notarios de acuerdo con las Leyes del Estado.

23. Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos, conforme a la legislación general en materia mercantil.

24. Sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por otras normas de este Estatuto.

25. Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.

26. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro, en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banda dicte el Estado y de la política monetaria general.

27. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominaciones de origen y publicidad en colaboración con el Estado.

28. Defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado anterior.

29. Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y de valores conforme a la legislación mercantil.

30. Industria, con exclusión de la instalación, ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que precisen de legislación específica para estas funciones, y las que requieran de contratos previos de transferencia de tecnología extranjera. En la reestructuración de sectores industriales corresponde al País Vasco el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado.

31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

32. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20.^a de la Constitución, Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.

33. Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios.

34. En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3.º de este Estatuto.

35. Casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.

36. Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento.

37. Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias.

38. Espectáculos.

39. Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad.

Art. 11.º—1. Es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguientes materias:

a) Medio ambiente y ecología.

b) Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias, y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco.

c) Ordenación del sector pesquero del País Vasco.

2. Es también de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen, en las siguientes materias:

a) Ordenación del crédito, banca y seguros.

b) Reserva al sector público de recursos a servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, e intervención de Empresas cuando la exija el interés general.

c) Régimen minero y energético. Recursos geotérmicos.

Art. 12.º—Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes:

1. Legislación penitenciaria.

2. Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

3. Nombramiento de Registradores de la Propiedad, Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores de Comercio Intervención en la fijación de las demarcaciones correspondientes en su caso.

4. Propiedad intelectual e industrial.

5. Pesas y medidas; contraste de metales.

6. Ferias internacionales celebradas en el País Vasco.

7. Sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la que tendrá participación en los casos y actividades que proceda.

8. Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

9. Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

10. Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco.

Art. 13.º— 1. En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá, en su territorio, las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven a atribuyan al Gobierno.

2. Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las Leyes Generales, el derecho de gracia y la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Art. 14.º— 1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias del Derecho Civil Foral propio del País Vasco.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y de revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración del País Vasco en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma, y, en primera instancia, cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales del País Vasco.

e) A los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo vasco que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad.

2. En las restantes materias se podrán interponer ante el Tribunal Supremo los recursos que, según las Leyes, procedan. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competen-

cia y de jurisdicción entre los órganos judiciales del País Vasco y los demás del Estado.

Art. 15.º—Corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley, de su Parlamento, y con respeto a la institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquélla ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.

Art. 16.º—En aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Art. 17.º—1. Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado.

2. El mando supremo de la Policía Autónoma Vasca corresponde al Gobierno del País Vasco, sin perjuicio de las competencias que pueden tener las Diputaciones Forales y Corporaciones Locales.

3. La Policía Judicial y Cuerpos que actúen en estas funciones se organizarán al servicio y bajo la vigilancia de la Administración de Justicia en los términos que dispongan las Leyes procesales.

4. Para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existirá una Junta de Se-

guridad formada, en número igual, por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

5. Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad.

b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se establecen mediante este precepto.

Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes.

6. No obstante lo dispuesto en los números anteriores, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma en los siguientes casos:

a) A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo.

b) Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad a que hace referencia el número 4 de este artículo. En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales. Las Cortes Generales, a través de los procedimientos constitucionales, podrán ejercitar las competencias que les corresponda.

7. En los casos de declaración del estado de alarma, excepción o sitio, todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda, de acuerdo con la legislación que regule estas materias.

Art. 18.º—1. Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

2. En materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco:

a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.

b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

3. Corresponderá también al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

4. La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

5. Los poderes públicos vascos ajustarán el ejercicio de las competencias que asuman en materia de Sanidad y de Seguridad Social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.

Art. 19.º—1. Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social, respetando en todo caso la que dispone el artículo 20 de la Constitución.

2. La ejecución en las materias a que se refiere el párrafo anterior se coordinará con la del Estado, con respecto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal.

3. De acuerdo con la dispuesto en el párrafo primero de este artículo, el País Vasco podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

Art. 20.º—1. El País Vasco tendrá competencias legislativas y de ejecución en las demás materias que por Ley Orgánica le transfiera a delegue el Estado según la Constitución, a petición del Parlamento Vasco.

2. La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá dictar la correspondiente legislación en los términos del artículo 150.1 de la Constitución, cuando las Cortes Generales aprueben las Leyes marco a que se refiere dicho precepto.

3. El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo la que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado a convenio podrá afectar a las atribucio-

nes y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo la previsto en el artículo 93 de la misma.

4. Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

5. El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco.

6. Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco.

Art. 21.º—1. El Derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el Derecho del Estado.

Art. 22.º—1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, a alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro Territorio Histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor.

3. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

Art. 23.º—1. La Administración Civil del Estado en el territorio vasco se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

2. De conformidad con el artículo 154 de la Constitución, un delegado nombrado por el Gobierno la dirigirá y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad Autónoma.

TÍTULO II (De los poderes del País Vasco) CAPÍTULO PRELIMINAR

Art. 24.º—1. Los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lendakari.

2. Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3.º del presente Estatuto.

CAPÍTULO I (Parlamento Vasco)

Art. 25.º—1. El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente Estatuto.

2. El Parlamento Vasco es inviolable.

Art. 26.º—1. El Parlamento Vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto.

2. La circunscripción electoral es el Territorio Histórico.

3. La elección se verificará en cada Territorio Histórico atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Parlamento Vasco será elegido por un período de cuatro años.

5. Una Ley Electoral del Parlamento Vasco regulará la elección de sus miembros y fijará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los puestos o cargos que se desempeñen dentro de su ámbito territorial.

6. Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Art. 27.º—1. El Parlamento elegirá de entre sus miembros un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente, funcionará en Pleno y Comisiones.

El Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

El Parlamento aprobará su presupuesto y el Estatuto de su personal.

2. Los períodos ordinarios de sesiones durarán como mínimo ocho meses al año.

3. La Cámara podrá reunirse en sesión extraordinaria a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la tercera parte de sus miembros. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse con un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

4. La iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas a que se refiere el artículo 37 de este Estatuto, en los términos establecidos por la Ley. Los miembros del Parlamento podrán, tanto en Pleno como en Comisiones, formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 83 de la Constitución.

5. Las Leyes del Parlamento serán promulgadas por el Presidente del Gobierno Vasco, el cual ordenará la publicación de las mismas en el «Boletín Oficial del País Vasco» en el plazo de quince días de su aprobación y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco».

Art. 28.º—Corresponde, además, al Parlamento Vasco:

a) Designar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una Ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional.

b) Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros del Parlamento Vasco encargados de su defensa.

c) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.

CAPÍTULO II

(Del Gobierno Vasco y del Presidente o Lendakari)

Art. 29.º—El Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco.

Art. 30.º—Las atribuciones del Gobierno y su organización, basada en un Presidente y Consejeros, así como el Estatuto de sus miembros, serán regulados por el Parlamento.

Art. 31.º—1. El Gobierno Vasco cesa tras la celebración de elecciones del Parlamento, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Art. 32.º—1. El Gobierno responde políticamente de sus actos, de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva.

2. El Presidente del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Art. 33.º—1. El Presidente del Gobierno será designado de entre sus miembros por el Parlamento Vasco y nombrado por el Rey.

2. El Presidente designa y separa los Consejeros del Gobierno, dirige su acción, ostentando a la vez la más alta representación del País Vasco y la ordinaria del Estado en este territorio.

3. El Parlamento Vasco determinará por Ley la forma de elección del Presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento.

CAPÍTULO III

(De la Administración de Justicia en el País Vasco)

Art. 34.º—1. La organización de la Administración de Justicia en el País Vasco, que culminará en un Tribunal Superior con competencia en todo el territorio de la Comunidad Autónoma y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución, participará en la organización de las demarcaciones judiciales de ámbito inferior a la provincia y en la localización de su capitalidad, fijando, en todo caso, su delimitación.

2. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco será nombrado por el Rey.

3. En la Comunidad Autónoma se facilitará el ejercicio de la acción popular y la participación en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley procesal determine.

Art. 35.º—1. El nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios se efectuará en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho Foral Vasco y el del euskera, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o de vecindad.

2. A instancias de la Comunidad Autónoma, el órgano competente deberá convocar los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Secretarios en el País Vasco de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. Las plazas que quedasen vacantes en tales concur-

sos y oposiciones serán cubiertas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, aplicando las normas que para este supuesto se contengan en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. Corresponderá a la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los mismos términos en que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial, valorándose preferentemente, en los sistemas de provisión del personal, el conocimiento del Derecho Foral Vasco y del euskera.

4. La Comunidad Autónoma y el Ministerio de Justicia mantendrán la colaboración precisa para la ordenada gestión de la competencia asumida por el País Vasco.

Art. 36.º—La Policía Autónoma Vasca, en cuanto actúe como Policía Judicial, estará al servicio y bajo la dependencia de la Administración de Justicia, en los términos que dispongan las Leyes procesales.

CAPÍTULO IV

(De las Instituciones de los Territorios Históricos)

Art. 37.º—1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.

2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.

3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:

a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.

c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.

d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

e) Régimen electoral municipal.

f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto que les sean transferidas.

4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.

5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.

CAPÍTULO V

(Del control de los poderes del País Vasco)

Art.38.º—1. Las Leyes del Parlamento Vasco solamente se someterán al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

2. Para los supuestos previstos en el artículo 150.1, de la Constitución, se estará a la que en el mismo se dispone.

3. Los actos y acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Art. 39.º—Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine.

TÍTULO III

(Hacienda y Patrimonio)

Art. 40.º—Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

Art. 41.º—1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico a Convenios.

2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

c) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos por el Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

f) El régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

Art. 42.º—Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos

a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.

e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

Art. 43.º—1. Se integrarán en el patrimonio de la Comunidad Autónoma vasca los derechos y bienes del Estado u otros organismos públicos afectos a servicios y competencias asumidas por dicha Comunidad.

2. El Parlamento Vasco resolverá sobre los órganos del País Vasco, a quienes se transferirá la propiedad o uso de dichos bienes y derechos.

3. Una Ley del Parlamento Vasco regulará la administración, defensa y conservación del Patrimonio del País Vasco.

Art. 44.º—Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general, y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca.

Art. 45.º—1. La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá emitir deuda pública para financiar gastos de inversión.

2. El volumen y características de las emisiones se establecerá de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia, y en coordinación con el Estado.

3. Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos.

TÍTULO IV

(De la reforma del Estatuto)

Art. 46.º—1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales del Estado Español.

b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.

c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estatuto mediante Ley Orgánica.

d) Finalmente precisará la aprobación de los electores mediante referéndum.

2. El Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndums a que se refiere el presente artículo.

Art. 47.º—1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos, se podrá proceder de la siguiente manera:

a) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento Vasco.

b) Consulta a las Cortes Generales y a las Juntas Generales.

c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta ningún órgano consultado se declarase afectado por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

d) Finalmente se requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

e) Si en el plazo señalado en la letra c) alguno de los órganos consultados se declarase afectado por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo 46, dándose por cumplidos los trámites de los apartados a) y b) del número 1 del mencionado artículo.

2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento re-

glamentario que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma *del* Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.

3. El segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto podrá ser suprimido por mayoría de tres quintos del Congreso y el Senado, y aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto, debidamente autorizado.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.—A partir de la aprobación definitiva de este Estatuto, el Consejo General Vasco convocará, en un plazo máximo de sesenta días, elecciones para el Parlamento Vasco, que habrán de celebrarse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su convocatoria.

A estos efectos, cada Territorio Histórico de los que integren la Comunidad Autónoma constituirá una circunscripción electoral. Los partidos políticos, coaliciones de los mismos y agrupaciones electorales podrán presentar candidaturas en cada circunscripción electoral en listas cerradas y bloqueadas. El reparto de escaños se realizará mediante el sistema proporcional. El número de Parlamentarios por cada circunscripción será de veinte.

Una vez celebradas las elecciones, el Consejo General del País Vasco convocará al Parlamento electo en el plazo de treinta días para que proceda al nombramiento del Presidente del Gobierno Vasco.

La elección del Presidente necesitará en primera votación la mayoría absoluta de la Cámara y, caso de no obtenerla, la mayoría simple, en sucesiva o sucesivas votaciones.

Si en el plazo de sesenta días desde la constitución del Parlamento no se hubiera elegido Presidente del Gobierno, se procederá a la disolución de la Cámara y a la convocatoria de nuevas elecciones.

Con carácter supletorio serán aplicables las normas dictadas para regular las elecciones generales del 15 de junio de 1977, así como el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados.

Segunda.—Una Comisión Mixta, integrada por igual número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado, reunida en el plazo máximo de un mes, a partir de la constitución de aquél, establecerá las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del presente Estatuto, y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias.

A la entrada en vigor del presente Estatuto se entenderán transferidas, con carácter definitivo, las competencias y recursos ya traspasados para esa fecha al Consejo General Vasco.

Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que en el momento de la transferencia tengan los funcionarios y personal adscritos a los servicios estatales o de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias.

Tercera.—1. Las transferencias que hayan de realizarse en materia de enseñanza, tanto de los medios patrimoniales como personales, con los que el Estado atiende actualmente sus servicios en el País Vasco, se realizarán conforme a los programas y calendarios que establezca la Comisión Mixta de transferencias que se crea en la disposición transitoria segunda.

2. El traspaso de los servicios de enseñanza se hará a la Comunidad Autónoma o, en su caso, a las Diputaciones Forales.

Cuarta.—La Junta de Seguridad que se crea en virtud de lo prevenido en el artículo 17 determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma, cuyos mandos se designarán entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado que, mientras presten servicio en estos Cuerpos pasarán a la situación administrativa que prevea la Ley de

Policía de las Comunidades Autónomas, o a la que determinen los Ministerios de Defensa e Interior, quedando excluidos en esta situación del fuero castrense. Las licencias de armas corresponden en todo caso al Estado.

Quinta.—La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

Sexta.—La coordinación en la ejecución prevista en el artículo 19.2 será de aplicación en el supuesto de que el Estado atribuya, en régimen de concesión, a la Comunidad Autónoma Vasca la utilización de algún nuevo canal de televisión, de titularidad estatal, que se cree específicamente para su emisión en el ámbito territorial del País Vasco, en los términos que prevea la citada concesión.

Séptima.—1. Mientras las Cortes Generales no elaboren las Leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales Leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este Estatuto.

2. Lo previsto en el artículo 23.1 de este Estatuto se entenderá sin perjuicio de las peculiaridades que por su propia naturaleza puedan requerir, respecto al ámbito territorial de prestación, determinados servicios de la Administración Civil del Estado.

Octava.—El primer Concierto Económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del presente Estatuto se inspirará en el contenido material del vigente Concierto Económico con la provincia de Álava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia, y en él no se concertará la imposición del Estado sobre alcoholes.

Novena.—Una vez promulgada la Ley Orgánica que apruebe este Estatuto, el Consejo General Vasco podrá acordar el asumir

la denominación de Gobierno Provisional del País Vasco, conservando en todo caso sus actuales funciones y régimen jurídico hasta que se dé cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera del mismo.

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar la presente Ley Orgánica.

Palacio Real, de Madrid, a dieciocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno
ADOLFO SUÁREZ GONZÁLEZ

CUADERNOS AUTONÓMICOS N.º 18

Este libro estudia el proceso de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979. En una primera parte se analizan sus antecedentes inmediatos: las interferencias preautonómicas que tienen lugar durante los tres años que preceden a la muerte del general FRANCO (1975) y la negociación de la preautonomía (1977). A continuación se examina la posición del nacionalismo vasco durante el debate constitucional y la cuestión del reconocimiento constitucional de los derechos históricos (1978). La última parte se dedica a estudiar el proceso estatutario propiamente dicho, distinguiendo dos fases claramente diferenciadas: *a nivel interno*, la elaboración del Proyecto de Gernika aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos y la Ponencia designada al efecto (del 20 noviembre al 29 diciembre de 1978). Y, *a nivel externo*, la negociación del Estatuto en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y en el Palacio de la Moncloa (de 20 marzo a 21 julio de 1979).

La aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979, aunque no zanja definitivamente el problema vasco, significa el inicio del camino de la reconciliación con el poder central y una posibilidad de solución de un contencioso histórico. El Estatuto Vasco hay que inscribirlo, por tanto, como un eslabón importante en la Historia jurídico-política del pueblo vasco.

Virginia Tamayo Salaberría (San Sebastián, 1954), doctora en Derecho, es profesora de Historia del Derecho y de las instituciones en la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea*. Es autora de varios trabajos sobre la nueva realidad jurídico-política de Euskal Herria surgida al amparo del Estatuto de Autonomía de 1979.

