

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE

EL HECHO DIFERENCIAL DE VASCONIA
Evidencias e incertidumbres

Cuadernos de Autogobierno de Vasconia, 1



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia

Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeo Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2007

FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA

CASTELLS ARTECHE, José Manuel

El hecho diferencial de Vasconia. Evidencias e incertidumbres. / José Manuel Castells Arteché. – Donostia-San Sebastián : Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeo Fundazioa, 2007. – 208 p. ; 24 cm. – (Cuadernos de Autogobierno de Vasconia / José Manuel Castells Arteché ; 1)

D.L.: SS-664-2007. – ISBN: 978-84-611-5629-0

I. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia. II. Título. III. Serie 1. Derecho autonómico – País Vasco. 2. Derecho autonómico – Navarra. 3. Derecho autonómico – España.

342.25 (460.15).

© José Manuel Castells Arteché, 2007.

© Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia/Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeo Fundazioa. Creada por Orden de 20 de Noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco e inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (*B.O.P.V* N° 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Ap. 1959. Donostia-San Sebastián 20080. Pág. web: www.fedhav.com

ISBN: 978-84-611-5629-0

Depósito Legal: SS-664-2007

Imprime: Litografía Danona, S.Coop. Errenteria (Gipuzkoa).

Distribuye: SERPU, S.A. Montorre kalea, n° 3. Pol. Ugaldeguren, 48160 Derio (Bizkaia).

Tel. 94/454.28.50; Fax: 94/454.19.28. E-mail: administracion@serpu.com.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método o procedimiento, comprendidos la reproducción y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

La FEDHAV, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: fedhav@fedhav.org. La FEDHAV no se solidariza con las opiniones sostenidas por el autor.

A cierto teniente del batallón Itxarkundia,
norte y guía de una generación,
del que tanto aprendí en una época

A Martie, Mikel y Madalen,
hijos y sin embargo amigos,
conclusivamente

* *Lo contrario de la diferencia no es la igualdad, sino la uniformidad.*

Gurutx JAUREGUI, *La democracia en el siglo XXI: un nuevo mundo, unos nuevos valores*. Oñati, 2004.

* *Sin dejarnos ganar por papanatismos, no hay por qué renunciar a una excelente cultura política propia sacrificándola en un altar constitucional. La luz no siempre llega de Madrid.*

Gregorio MONREAL, Actualización de los Derechos Históricos,
Revista Vasca de Administración Pública, 73 (II), (2005).

* *Creo expresar la opinión, formulada o informada, de mucha gente si digo que quisiéramos seguir nuestro camino, bueno o malo, a nuestra propia manera, sin que se nos esté enseñando a cada momento dónde debemos poner los pies.*

Koldo MITXELENA, *De los Vascos y su carácter, Triunfo*, 1971.
Reproducido en MITXELENA, K., *Entre Nosotros*. Irún, 2001.

SUMARIO

PRÓLOGO: Baleren Bakaikoa	13
1. LAS BASES DEL HECHO DIFERENCIAL.....	21
1.1. Precisiones introductorias	21
1.2. Razones para un diferencialismo	24
1.3. El indispensable substrato foral	28
1.3.1. Los fueros como un sistema político propio	28
1.3.2. La foralidad en la época contemporánea	31
1.3.3. El renacer de la foralidad	38
1.4. La idea de pacto	50
1.5. El hecho cultural lingüístico	52
1.6. El cimiento socio-político	56
1.7. La voluntad de autogobierno	58
2. EL PAÍS VASCO EN FRANCIA	61
3. LA PLASMACIÓN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DEL HECHO DIFERENCIAL VASCO	65
3.1. Referencias constitucionales a la singularidad vasca	65
3.2. El hecho diferencial en los Estatutos autonómicos	77
3.2.1. El Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco	77
3.2.2. El Amejoramiento Navarro	83
3.3. La respuesta del Tribunal Constitucional a los interrogantes del diferencialismo constitucional y estatutario vasco	88
3.3.1. La primera posición del Tribunal Constitucional	93
3.3.2. La sentencia de 26 de abril de 1988	95
3.3.3. La ratificadora doctrina posterior	99
4. LA PRAXIS DIFERENCIAL.....	103
4.1. El nivel competencial: la lucha por un régimen de excep- ción.....	104

4.2. La organización territorial foral.....	108
4.3. La comisión arbitral	119
4.4. La regulación de las señas de identidad: la cooficialidad lingüística.....	124
4.5. El Derecho civil foral	127
4.6. El Concierto y el Convenio económico.....	129
4.7. La bilateralidad negocial	137
4.8. El nivel relacional horizontal específico	141
5. EL ACTUAL REINO DE LA INCERTIDUMBRE	151
6. BIBLIOGRAFÍA CITADA	161
7. ÍNDICE ONOMÁSTICO Y DE MATERIAS	177
ANEXO	183

AGRADECIMIENTOS

Debo agradecer muy sinceramente la tarea de apoyo y consejo que en todo momento me han proporcionado mis compañeros de la FEDHAV, Gregorio Monreal, Virginia Tamayo y Roldán Jimeno, sin cuya asesoría este modesto libro no hubiera podido salir a la luz pública. Singularmente Virginia, ha sido demostración, una vez más, de un trabajo insuperable al servicio de una causa ajena, que era precisamente la mía. Ainize Bikendi ha hecho posible también este libro con su trabajo y dedicación. Agradecimiento que hago extensivo a mis compañeros del área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho.

Bajo los árboles de Busturia está redactada la parte substancial de esta obra, por lo que debería agradecer a mis raíces o si se quiere, a esa parte donde radica el núcleo real de mi vida. Así lo hago.

Finalmente, agradecer a Merche, primero por soportarme y después por estar ahí en los momentos dulces, pero especialmente en los amargos. No sería justo no citar a mi hermana Mari Carmen, sin cuya logística nada hubiera sido escrito.

PRÓLOGO

El lector tiene en sus manos un material de debate sugerente, atractivo y de actualidad. *HECHO DIFERENCIAL VASCO: EVIDENCIAS E INCERTIDUMBRES* es un excelente trabajo escrito por el profesor y amigo José Manuel Castells donde se destacan diferencias jurídicas, económicas y culturales del País Vasco respecto a las comunidades colindantes. En el libro se dan argumentos sólidos que, sin duda, reforzarán las ideas de los considerados vasquistas, así como levantarán críticas entre los que quieren ver al País Vasco como parte uniforme e inseparable de los Estados español y francés. Los argumentos expuestos certifican las notables diferencias existentes entre las instituciones vascas, las cuales se han forjado a lo largo de los últimos dos siglos, pero cuyo sustrato básico está en que el País Vasco se ha ido conformando asimismo desde tiempos inmemoriales en sus relaciones, más o menos tensas, mantenidas con los pueblos vecinos con los que ha tenido que convivir.

El análisis jurídico de las instituciones vascas no es más que la constatación de que aquí ha existido, existe y todavía quiere existir como pueblo diferente a pesar de los esfuerzos realizados por los *uniformistas* o *canovistas* de turno, tanto del interior de nuestro país como foráneos. Estas diferencias, fundamentalmente, nos vienen dadas por nuestra acentuada personalidad cultural y, sobre todo, por nuestro idioma, el euskera, el cual, a lo largo de la historia ha sabido sortear muchas turbulencias, pero siempre ha conseguido mantenerse, desarrollarse y adecuarse en cada momen-

to histórico. Y en la actualidad nuestro idioma se prepara concienzudamente para hacer frente a los nuevos retos y embates que le depara la globalización y la uniformización lingüística de las próximas décadas del siglo XXI.

El euskera sufrió una fuerte represión durante los años del franquismo, por lo cual experimentó un fuerte retroceso. Sin embargo, antes de desaparecer el régimen franquista comenzó a reaccionar gracias a la sensibilidad de las nuevas generaciones, que cogieron el testigo de la generación de la guerra civil de 1936 y de las anteriores. Son de destacar las reuniones de Bayona (1964) y la de Aranzazu (1968), en las que se fijaron las bases para su unificación y el posterior desarrollo. De esta forma, el euskera ha recuperado el terreno perdido desde la victoria militar de Franco y se ha afianzado, sobre todo en la CAPV.

Todavía no es hora de *tocar las campanas al vuelo* puesto que hay Administraciones públicas, como la de Navarra o la de Iparralde, a las que el euskera les *molesta*. Sin embargo, la voluntad inquebrantable de numerosos ciudadanos vascos de Navarra e Iparralde, hace que, muchas veces a regañadientes, las autoridades políticas y académicas de estos territorios acepten las reivindicaciones legítimas de los ciudadanos de esas dos comunidades.

En la CAPV el panorama lingüístico es algo más alentador. Afortunadamente, las autoridades políticas y académicas responden a las demandas de sus conciudadanos y por ello existen planes para la normalización integral de nuestra lengua milenaria. Sin embargo, todavía hay un largo recorrido que realizar en esta materia. Prueba de ello es que en las propias Administraciones vascas (autonómica, foral y municipal) en más de una ocasión observamos que *mandos intermedios* ignoran el euskera y, lo que es peor, se percibe que no realizan demasiado esfuerzo para poner en práctica lo que conocen cuando ocupan el puesto en el que están. En más de una ocasión he tenido la sensación de estar tratando con una Administración que podría ser de Murcia o Castilla-León. Espero que esta situación cambie en breve.

Adentrándonos en temas tratados por el profesor Castells tomamos como uno de los ejes de su discurso el que hace referencia al Concierto Económico y al Convenio de Navarra. A mi juicio, este sistema tributario, peculiar donde los haya, ha sabido adaptarse a las diferentes situaciones políticas y económicas desde su implantación en Navarra en 1841 y en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en 1878.

Es conocido que el Concierto Económico y el Convenio han sido instrumentos de política económica esenciales en el desarrollo económico de nuestro país; a finales del siglo XIX Bizkaia y Gipuzkoa supieron utilizar este instrumento para afianzar las bases de su desarrollo económico y su posterior crecimiento; asimismo, Álava y Navarra, en virtud del particular sistema tributario que mantuvieron en la época franquista, pudieron seguir los pasos de los otros dos territorios a partir de mediados del siglo pasado. En este sentido, hay que reseñar que el desarrollo económico del País Vasco ha sido muy diferente al de Cataluña o Madrid; el País Vasco, además de contar con un Capital Social específico, en cooperación con otros factores, entre otros el sistema tributario, ha conocido un singular desarrollo económico, especialmente después de la profunda crisis de los ochenta.

Es conveniente recordar que el sistema del Concierto Económico fue objeto de fuertes ataques a mediados de los años veinte con Calvo Sotelo al frente de la Hacienda central; más tarde, bien entrada la guerra civil, en julio de 1937, como castigo, a Bizkaia y Gipuzkoa se les suprimió el régimen del Concierto Económico. En esto también el País Vasco fue diferente, puesto que es difícil de entender que dos territorios sean declarados traidores.

Sin embargo, los ciudadanos vascos de la época supieron reaccionar y prueba de ello es que se adaptaron a la nueva situación, y a pesar de los posteriores planes de desarrollo económico y sociales diseñados para impulsar las economías de otras zonas del Estado, lo cierto es que el País Vasco siguió *haciendo* su propio recorrido, pese a no contar con las ayudas del gobierno del dictador. Incluso se llegó a hablar de descapitalización de la economía

vasca por no disponer de adecuadas infraestructuras para el funcionamiento normal de una economía.

Una vez recuperado el sistema del Concierto Económico en 1981, la Administración autonómica de la CAPV y las tres Diputaciones Forales comenzaron a disponer de un instrumento eficaz para diseñar políticas económicas, incluida la fiscal, diferentes de las políticas de otras comunidades autónomas. Mientras que la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA) de régimen común permite actuar parcialmente sobre algunos impuestos *cedidos*, las Juntas Generales en la Comunidad Autónoma Vasca y el Parlamento Foral de Navarra pueden dictar normas tributarias en su integridad, las cuales no tienen por qué coincidir con las del territorio común.

El reconocimiento del hecho diferencial en materia tributaria ha levantado celos, sobre todo, en las comunidades autónomas colindantes a las dos comunidades forales (CAPV y CFN). Eso ha supuesto la interposición de numerosos recursos ante instancias jurídicas estatales, terminando en muchos casos en tribunales comunitarios. Después de muchas turbulencias jurídicas, en 2000 las Administraciones de la CAPV y la central firmaron el Pacto Fiscal. No obstante, a pesar de dicho Pacto, los conflictos en esta materia continúan, puesto que todavía no ha podido blindarse el sistema del Concierto Económico de los ataques de gobiernos autonómicos o asociaciones empresariales por los posibles perjuicios causados por incentivos fiscales a la inversión.

El último conflicto se fundamentaba en la diferencia de los tipos de gravamen en el Impuesto de Sociedades de la ley estatal (35%) y de las Normas Forales del Impuesto de Sociedades de los tres territorios forales de la CAPV (32,6%): Para la politizada justicia española esta diferencia significa *ayuda de Estado*, por lo que se suspende la aplicación de este tipo impositivo, sin que todavía la justicia comunitaria, única con competencias para definir si es *ayuda de Estado* o no, ha dictado ya sentencia en relación a dichas Normas Forales de la CAPV.

Después de la sentencia del Tribunal de Luxemburgo sobre los tipos de gravamen aprobados en las Islas Azores de Portugal, todo indica que las instancias jurídicas comunitarias darán la razón a las instituciones forales vascas, puesto que quedará constancia de que el diferencial en los tipos de gravamen de por sí no se considera *ayuda de Estado*, a no ser que la reducción en la recaudación de impuestos vaya acompañada con una subvención otorgada por el Gobierno central para compensar dicha reducción.

En nuestro caso particular, la reducción de los ingresos tributarios no significó ninguna variación en el cupo pagado anualmente al Gobierno central, al depender éste de los gastos realizados por la Administración central en la CAPV en concepto de cargas en competencias exclusivas del Estado y de aquéllas otras que todavía, por motivos de oportunidad política, no han sido transferidas, aunque sí recogidas en el Estatuto de Autonomía de 1979 (prisiones, investigación, etc.). En suma, ninguna modificación en materia del Impuesto de Sociedades ha ido acompañada por ayudas o subvenciones por parte de la Administración central, sino que dichas medidas fiscales incentivadoras de inversiones reales han sido expresión unilateral de la voluntad de las instituciones forales vascas.

Dicho de otro modo, el sistema del Concierto Económico y del Convenio Económico de Navarra es de *riesgo unilateral*, lo cual significa que independientemente de lo recaudado por las Diputaciones Forales en concepto de impuestos concertados, el cupo a pagar a la Administración central se mantiene invariable. Si por cualquier razón las instituciones forales recaudan menos de lo que deberían hacerlo, el cupo a pagar, calculado por la Comisión Mixta del Concierto Económico o del Convenio de acuerdo con la metodología aprobada para todo un quinquenio, no se puede modificar.

Conviene recordar que las investigaciones llevadas a cabo en materia de incentivos fiscales a la inversión (reducción en los tipos impositivos de sociedades en general), el efecto sobre dichas inversiones es sólo temporal. Una vez tomada la medida fiscal, las

fuerzas del mercado actúan sobre todos los factores de producción, anulando paulatinamente los efectos ventajosos iniciales.

Como se ha indicado más arriba, las comunidades autónomas de régimen común tienen cedidos algunos impuestos total o parcialmente cuyos rendimientos les corresponde a las Haciendas autonómicas, no a las Diputaciones provinciales de las respectivas comunidades. Luego, para llegar a la financiación plena, puesto que a estas comunidades se les garantiza la *suficiencia presupuestaria*, reciben de la Administración central una partida denominada *fondo de nivelación*. Esta partida está habilitada en los Presupuestos Generales del Estado y se considera como equivalente a la *participación en los ingresos tributarios del estado*, teniendo este flujo financiero sentido contrario al del cupo o al de la aportación económica de Navarra.

Asimismo, las comunidades autónomas de régimen común pueden disfrutar de otra partida de los Presupuestos Generales en el caso de que no dispongan de suficientes fondos presupuestarios como para ofrecer un mínimo nivel de un servicio público considerado básico por las normas presupuestarias estatales. Por ello afirmamos que este sistema es de *riesgo compartido* y el de la CAPV o el de Navarra es de *riesgo unilateral*.

Por último, conviene recordar que la Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria, luego reformada mediante la Ley 15/2006 de 26 de mayo, trata de forma singular a la CAPV y a Navarra en virtud del sistema del Concierto Económico y Convenio. En un principio, a la CAPV se le quiso aplicar dicha Ley igual que a las comunidades autónomas de régimen común debido a que el texto del Concierto Económico de 1981 sólo trata de *relaciones tributarias* y no incluye, explícitamente, las *relaciones financieras*. ¿No son el cupo y los ajustes del IVA e impuestos especiales flujos financieros?

Por otra parte, es conveniente recordar que el cupo materializa el principio de solidaridad recogido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el propio Concierto Económico por tres

vías diferentes: 1) El índice de imputación se calcula en función del valor añadido relativo y no de la población; 2) Se financia el Fondo de Compensación Interterritorial, fondo genuinamente solidario, sin recibir nada a cambio; y 3) Los flujos públicos financieros positivos entre el Reino de España y la Unión Europea están financiados, en parte, con el saldo negativo de la CAPV y Navarra en sus relaciones financieras con la Unión Europea.

En suma, sirvan estas breves líneas para reafirmar la tesis del profesor Castells de la existencia de notables diferencias jurídicas (añadiría también las económicas) entre el País Vasco y nuestras comunidades vecinas del Reino de España y de la República francesa. Dichas diferencias se han fraguado a lo largo de nuestra historia, a pesar de las fuerzas centrífugas que han tratado de homogeneizar a nuestro pueblo cuando las circunstancias sociales o políticas lo han permitido. Todo intento de homogeneizar, hasta ahora, tarde o temprano, ha sido neutralizado, y una vez superados dichos intentos, la voluntad de seguir manteniéndonos diferentes ha salido reforzada, y esperemos que a partir de ahora también lo siga siendo.

Donostia-San Sebastián, 17 de octubre de 2006

Baleren Bakaikoa Azurmendi
Catedrático de Economía Aplicada
de la UPV/EHU

1. LAS BASES DEL HECHO DIFERENCIAL

1.1. Precisiones introductorias

De forma premeditada al tratar del *diferencialismo* vasco, se hará una consideración conjunta de lo que constituye en la actualidad la Comunidad autónoma del País Vasco y la Comunidad foral de Navarra. Análisis global que se plantea, no ya por un prejuicio apriorístico de tipo ideológico, sino por una realidad común difícilmente negable –aunque siempre habrá negadores contumaces– y la constatación que, aún reconociéndose diferentes sensibilidades entre ambos territorios –por ejemplo en el subsistema de partidos políticos–, incluso de contenidos competenciales específicos, en la ardua cuestión del autogobierno, entre dichas Comunidades existen en lo concerniente al hecho diferencial, unas identidades de fondo, de líneas de sustento y de argumentación, incluso de realidades históricas y políticas, que requieran forzosamente un examen conjunto en el momento, al menos, de perfilar la cuestión de los parámetros de la diferenciación de los territorios de la secular Vasconia o Euskal Herria.

Del mismo modo, es pertinente dejar claro de entrada, que esta materia debe y requiere ser abordada, en este preciso momento y lugar, desde un enfoque general y global; puesto que es bien cierto que existe en las dos décadas posteriores a la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, una considerable profusión de jornadas, seminarios, estudios y publicaciones, siempre atañentes a esenciales aspectos del diferencialismo vasco, tal como puedan ser citadas las referidas primordialmente a la indispensable –en esta cuestión– Disposición adicional primera de la Constitución; o a la base, realidad y desarrollo presente de los derechos históricos y al restablecimiento del régimen foral; o, siguiendo con supuestos similares, abundan los estudios sobre el derecho civil foral, y sobra señalarlo, sobre el espacio cultural y lingüístico.

Sin embargo, desde la perspectiva doméstica no ha tenido lugar un examen aproximativo de la suma de datos sectoriales de todo tipo y clase –historico-forales, políticos, económicos, ordinamentales, jurisprudenciales, etc.–, que conformando el bloque de la diferencialidad del espacio común de Vasconia, nos permita poseer una visión panorámica del ayer, y sobre todo del hoy, en que se plasma esa singularidad. Tarea que de forma modesta, se pretende, con el aludido carácter sintético y aproximativo, en las siguientes líneas.

Asistimos desde hace unos lustros a una dura diatriba político-partidista por estos lares, especialmente acerba con ocasión de las elecciones autonómicas de mayo del 2001, por no decir del reciente proceso de reforma estatutaria, o el más que actual proceso hacia la pacificación y el fin de la violencia. Por ello, también se pretende –aunque sea difícil su consecución–, adoptar un objetivo académico en la búsqueda de una cierta ponderación y objetividad, sin recaer, en ningún caso, en un huero neutralismo distanciador. Si están en juego los intereses vitales de un pueblo que al fin y al cabo es el mío, no puedo menos de decantarme a su favor; lo que no obstante se pretende es no recaer en posiciones de un estéril partidismo o incidir posicionalmente en los bloques frentistas

inconmovibles. Que se consiga este objetivo en un grado suficiente, lo revelará el decurso del análisis y el juicio del lector; al menos que quede claro de entrada la ya antedicha intención.

Puesto que de *diferencialismo* vamos a tratar, unas someras reflexiones sobre lo que debe significar en el presente momento y lugar. Puede indicarse sin mayores problemas, que el hecho diferencial en cuanto fórmula virtualmente reivindicativa, nace en la España en la Restauración y aparece formulada esencialmente por políticos, catalanes¹, aunque paralelamente ya la habían formulado –como se verá– los fueristas liberales vascos y reconocida para *los vasco-navarros* en esa época, por el propio P I I MARGALL².

Referencia a orígenes históricos diferenciales que ante el nuevo siglo y milenio, adquiere una inusitada importancia, deviniendo en un problema de primer orden en el actual Estado autonómico³, planteado en el interior de una situación política dura y difícil, poco receptiva a *aventuras* territoriales periféricas.

¹ Al respecto la ponencia de FOSSAS, Enric, El concepto de hecho Diferencial. En la obra colectiva *Estado Autonómico y Hecho diferencial de Vasconia* (Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000), pp. 33 y ss. La alusión es obligada en este ámbito al excelente volumen de Eliseo AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. Madrid: 2ª edición, 2000.

² En su magna obra *Las Nacionalidades* (1877, edición de 1988. Madrid, pp. 227 y ss.).

³ Como señala Joaquín TORNOS en su recensión a un libro de Eliseo AJA en el número 151 de la *Revista de Administración Pública*, p. 544: *el verdadero problema del Estado de las autonomías reside en encontrar la fórmula jurídica que sea aceptable para todas las partes y que dentro de un sistema coherente reconozca esta singularidad, de éste tan difícil de aprehender como real “hecho diferencial” [...] [como] sentimiento de nación diferenciada.*

En parecidos términos, la presentación de Luis María Díez Pícazo en el número 229 de *Revista de Occidente: El mayor problema político de la España democrática... hallar una articulación territorial que permita la integración de personas y grupos con identidades nacionales distintas* (p. 6).

En el transfondo está, como mencionan Manuel Ballbé y Roser Martínez (*Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema Norteamericana*. Barcelona: Ariel, 2003, p. 166), *que nuestro desarrollo institucional autonómico en estos 25 años se ha basado en una descentralización, pero no en un reconocimiento político de las nacionalidades.*

1.2. Razones para un diferencialismo

El propio FOSSAS ha destacado a su juicio la inoportunidad del concepto mismo del *hecho diferencial*⁴, así como también existen voces autorizadas que le niegan virtualidades si parten exclusivamente del Estatuto autonómico⁵. Y sin embargo, ese diferencialismo ha sido reconocido y verificado, en distintas direcciones, por una amplia y fundada base doctrinal. Tal vez sea Miguel HERRE-RO DE MIÑÓN⁶, el autor que con mayor intensidad y profundidad ha estudiado esta materia, aunque opta por la expresión *sociedades diferenciales* para aquellas en la que existen comunidades de carácter nacional, al lado de otras que no alcanzan tal carácter; o propugnando otra denominación en igual dirección, *sociedades distintas* en mención de FOSSAS⁷.

Si el análisis crítico ha sido realizado por juristas puede entenderse que dicha *diferencialidad* deba sustentarse obligadamente en el ordenamiento jurídico. Gumersindo TRUJILLO⁸ define los hechos diferenciales como *aquellas diversidades autonómicas constitucionalmente relevantes en tanto que singularidades*

⁴ En su ponencia citada, p. 34: *la tesis central de mi ponencia es pues, que la utilización de la idea del hecho diferencial en el debate autonómico, tanto en el discurso político como en el ámbito académico, muestra que hoy por hoy nadie puede precisar muy bien lo que es; es decir, no permite saber a ciencia cierta aquello que se designa con tal expresión. A mi modo de ver, se trata de un concepto equívoco, jurídicamente irrelevante, y cargado de preconcepciones políticas a pesar de su aparente neutralidad. Por ello, creo que no resulta operativa ni para explicar el Estado autonómico en su estado actual, ni para realizar propuestas de futuro. Aun respetando tal posición, opino lo contrario.*

⁵ Así, para Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR (*Estado Autonómico y Hechos Diferenciales*, Madrid, 1996, p. 83), no cabe deducir consecuencias jurídicas permanentes de tal autocalificación (diferencial) realizada por el poder estatuyente.

⁶ Se manifiesta de este modo en su ponencia titulada *La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía*, en la obra colectiva publicada por el Institut d'Estudis Autonòmics (Barcelona, 1995).

⁷ Ponencia *cit.*, p. 35.

⁸ En su artículo titulado *Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico*, *Revista Documentación Administrativa* (números 232-233, p. 19).

que por estar previstas en la Constitución o ser consecuencias directas de previsiones constitucionales constituyen un límite a la homogeneidad⁹. En parecidos términos, RUBIO LLORENTE¹⁰, distinguía entre *hechos diferenciales constitucionalizados* y *hechos diferenciales institucionalizados*, que emergían éstos últimos cuando en determinadas comunidades políticas existían partidos nacionalistas hegemónicos o con predominante influencia en el Congreso de los Diputados.

También se ha expuesto, como fundamento del hecho diferencial, una línea *biologista*. El profesor MORENO¹¹ define así el hecho diferencial, *como un rasgo o conjunto de rasgos diferenciadores respecto a otros grupos étnicos o comunidades. Es pues, un concepto elaborado por contraposición subjetiva que es difícilmente cuantificable y está inmerso en la etnicidad o identidad étnica de los pueblos.*

Pienso, y no sólo como jurista, que el punto de apoyo de la *diferencialidad* debe de conformarse en razones y posiciones objetivas: normativas, fácticas, históricas, etc., siendo consciente que la diferencia se casa de forma defectuosa con una igualdad a ultranza, tal como la proclamaron los jacobinos, que implicaba la consiguiente desaparición de los fueros considerados como fórmulas territoriales discriminadoras. Se alega, y no negaré su punto de fundamento, que un *status diferenciado* –“*de iure y de facto*”– *con rango fundamental y sólo para algunas Comunidades*

⁹ El mismo TRUJILLO (ponencia titulada Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico, en la obra colectiva *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia* (Madrid, 1997, p. 18), se preocupaba por la instrumentalización de los hechos diferenciales como *armas arrojadas* y por ello proponía diferenciar entre los auténticos hechos diferenciales y *las aspiraciones diferenciadoras globales*.

¹⁰ En su intervención en la obra colectiva *Ante el futuro del Senado* (Barcelona, 1996, pp. 546 y ss.).

¹¹ En su obra *La Federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI, 1997, p. 108.

*autónomas es una propuesta constitucionalmente inadmisibles*¹². No obstante, opino que difícilmente puede negarse la evidencia de unos datos –y entraré en ello al tratar del bloque de la constitucionalidad– que reflejan determinados parámetros de diferenciación. En la no ya tan acuciante discusión sobre las razones para una posible asimetría en el Reino de España, son recientes las pruebas –véase el nuevo Estatuto de autonomía para Cataluña, entre otras demostraciones– que avalan la prosecución en el examen de la diferencialidad, con particular atención al supuesto vasco, superando así un más que rancio *igualitarismo* negador de toda especificidad al servicio de la más consistente uniformidad territorial¹³.

Diferencialismo como adaptación de lo distinto, como no podía ser de otra manera, ante, por poner evidentes ejemplos, el

¹² Javier GARCÍA ROCA, en su excelente artículo *¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?*, *Cuadernos de Derecho Público*, 11 (2000), p. 105. Posteriormente, corroborando esencialmente esta postura, su ponencia *El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutaria y los límites del principio dispositivo*, en la obra colectiva *La Reforma del Estado autonómico* [ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.)], Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2005].

¹³ Pierre SADRAN en *El Gobierno local en Francia* en el Informe de P I I SUNYER sobre *Gobierno local en las democracias avanzadas* (Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autònoms i Locals, 1996, pp. 26-27) proporciona un paradigmático ejemplo –aunque el mismo nos cueste creerlo–, de las consecuencias derivadas de la negación a ultranza de todo diferencialismo territorial al servicio, otra vez, del principio de unidad e indivisibilidad de la República: Con ocasión de la ley gala de orientación para la distribución y desarrollo del territorio que pretendía (artículo 42) *poner en marcha políticas de desarrollo reforzadas y diferenciadas en las zonas que se caracterizan por handicaps geográficos, económicos o sociales [...] las zonas de fomento de recursos se caracterizan principalmente por un bajo nivel de desarrollo económico y por la insuficiencia de tejido industrial o terciario... las zonas rurales de desarrollo prioritario comprenden las zonas que se caracterizan por un bajo nivel de desarrollo económico [...]*. Pues bien, ante este ramillete de buenas y solidarias intenciones, los autores (por cierto, diputados socialistas) de un recurso de apelación presentado frente a esta ley ante el Consejo Constitucional, invocaban argumentalmente la violación de la indivisibilidad de la República, al mantener que dicha norma lleva a la *balcanización* del territorio nacional, provocando una *acumulación de diferenciaciones basadas en conceptos vagos que no garantizan ninguna adecuación a las realidades claramente identificables y no ponen ningún límite al diferencialismo territorial*.

hecho insular o la existencia de una lengua propia. Tiempo habrá para desmenuzar la anterior afirmación; sí que parece pertinente señalar que si se pretende reflejar la diferencia frente a *otros*, esa misma diferenciación conlleva una nueva y mejor integración en realidades políticas englobadoras, partiendo de un acomodo consensuado y aceptado y con unas cláusulas de encaje más ajustadas. *Esa otra manera de vivir en España* que mencionaba con referencia catalana, Manuel AZAÑA con ocasión del Estatuto republicano, que ha tenido connotaciones bien presentes en esa pretendida y frustrada nueva fórmula amable de convivencia con la realidad estatal, la había expresado el Presidente PUJOL con ocasión del debate que sobre el Estado autonómico tuvo lugar en el Senado, el 26 de septiembre de 1994:

El objetivo principal del autonomismo catalán no es el de la descentralización [...] no es tampoco la denominada profundización democrática [...]. La principal razón es la conciencia de nuestra identidad, la voluntad de defenderla y de fortalecerla. Reclamamos el autogobierno, sobre todo porque creemos que lo necesitamos para seguir siendo catalanes. El objeto es la conservación y el fortalecimiento de una identidad diferenciada dentro del conjunto de España.

Parece incluso *políticamente incorrecto* que cuando cerca de un 40% de los vascos de la Comunidad Autónoma –según el no precisamente nacionalista Eusko barómetro– se declaran independentistas, por mi parte parezca definirme por vías más o menos *integracionistas* con el reino de España. Prescindiendo de visiones estratégicas –y en lo que me concierne el viento ha soplado hacia diversos rumbos, según diferentes situaciones–, resta el hecho diferencial intervasco como pieza insustituible para una adecuada comprensión de este nuestro País y también, ni más ni menos, que para una esperanzada visión del futuro de una Vasconia en paz.

1.3. El indispensable substrato foral

1.3.1. Los fueros como un sistema político propio

Haciendo notar que las siguientes líneas son una somera síntesis ante la profundidad y extensión de la cuestión de los fueros vascos, me limitaré a aludir, siguiendo a Gregorio MONREAL y en publicación bien reciente¹⁴, que *dichos fueros en los años finales de la Edad moderna y principios de la contemporánea, se componían de dos estratos diferentes: por un lado, las instituciones, la organización municipal propia, con las asambleas representativas provinciales o juntas generales y los órganos ejecutivos derivados de ellos; a lo que hay que añadir instituciones que gozaban de un gran predicamento y arraigo: la libertad de comercio, con las aduanas situadas en el Ebro, la exención fiscal de los impuestos propios de la monarquía, que hizo llamar a los territorios vascos provincias exentas; la igual exención militar, el pase foral para la aplicación de la normativa externa, así como ciertas formas de la Administración de justicia*¹⁵.

Un segundo elemento que adquirió una importancia fundamental a medida que avanzó el tiempo es lo que MONREAL denomina *la concepción pactista del orden político*, basado en convenciones bilaterales de las instituciones vascas con el monarca, y por lo tanto no modificables unilateralmente ni por el propio rey.

¹⁴ Su ponencia titulada Actualización de los Derechos históricos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II), (2005), p. 278.

¹⁵ Sobre el poder judicial, en el Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar a la Comisión de Constitución el proyecto de Constitución de 1812 (texto reeditado en 1999 por la ed. Civitas con una preclara introducción de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA), se mencionaba en este plano, lo siguiente: *La autoridad judicial es también en Navarra muy independiente del poder del gobierno. En el Consejo de Navarra se finalizan todas las causas, así civiles como criminales, entre cualesquiera personas, por privilegiadas que sean, sin que vengan a los Tribunales Supremos de la Corte ni en apelación, ni aún por el recurso de injusticia anterior [...]. Las provincias vascongadas gozan igualmente de infinitos fueros y libertades, que por tan conocidas no es necesario hacer de ellos mención alguna.* El propio GARCÍA DE ENTERRÍA, al percibir el valor que a la historia otorga el citado Discurso preliminar, reconoce que *no es tan artificioso como ha solido decirse el argumento historicista.*

Dos breves referencias a sendas instituciones denotadoras de esa peculiaridad: una era la hidalguía universal que el monarca castellano reconoció para todos los vizcaínos y guipuzcoanos ya en el siglo XVI y trasladada posteriormente a Álava y parte de Navarra; institución que tenía importantes efectos en cuanto al pago de impuestos reales, prohibición de la tortura judicial o inquisitorial, etc.¹⁶

Otra, consistía en el denominado *Pase foral*, considerada como *la llave maestra de los fueros*, en opinión propia que partía de una fórmula existente a partir de las Cortes de Burgos de 1379. Suponía que las disposiciones de gobierno contrarias al derecho foral debían obedecerse pero no cumplirse¹⁷. Lo singular se halla, no en el origen y desarrollo de la figura, sino en la duración de esta institución, que fue derogada para los territorios vascos por norma de la Regencia provisional (General ESPARTERO), de 5 de enero de 1841, pese a las duras protestas de las Diputaciones vascas que se opusieron frontalmente a dicha decisión.

Al hilo de la precedente constatación, es preciso mencionar la principal nota que detenta el mundo de la foralidad vasca: no su originalidad, sino su inusitada pervivencia temporal, que la hace estar viva hasta la palpitante actualidad, como se comprueba con cierta Disposición adicional de la Constitución de 1978. En mayor medida, debe resaltarse su supervivencia ante la subida de los Borbones a la cabeza de la monarquía y la liquidación consiguiente y prácticamen-

¹⁶ Al respecto SORIA, Lourdes, *Hidalgos y patriotas: problemas de configuración política de Euskal Herria*. En la obra colectiva dirigida por José Manuel de PÉREZ-PRENDES, *La violencia y los enfrentamientos de culturas*. Madrid: Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno, Iustel, Instituto de Metodología e Historia de la Ciencia Jurídica de la UCM, 2004, pp. 276 y ss. Esta autora atribuye dicha concesión real, entre otras razones, a la situación estratégica fronteriza de Gipuzkoa y Bizkaia que convertía a dichos territorios en defensa directa e inmediata del Reino frente al enemigo francés.

¹⁷ Sobre esta institución. GÓMEZ RIVERO, Ricardo, *El Pase Foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII*. San Sebastián, 1982. Posteriormente y con alcance global al territorio vasco, su ponencia titulada significativamente: *Un derecho histórico no actualizado: el uso o pase foral (I)*, en la obra colectiva *Los Derechos históricos Vascos*. Oñati, 1988, pp. 73 y ss.

te total del componente foral de la Corona de Aragón, a través de los Decretos de Nueva Planta. Se puede dar como una explicación de esta persistencia, el no acceder a negociaciones en este ámbito por parte de las instituciones vascas¹⁸, pero esa *asombrosa* persistencia institucional merece también la alusión a la firmeza en su defensa por parte de las Diputaciones forales, y en el fondo y en la forma, al arraigo popular con que indudablemente contaban; y ello pese a la oposición frontal y puntual de ciertos gobernantes (OLIVARES, GODOY, etc.) que sólo tras la hecatombe de la derrota militar de la primera y segunda (o tercera para algunos) carlistada, conseguirían el objetivo de su abolición, aunque no fuera total.

Es esta pervivencia a lo largo del tiempo, los regímenes políticos y las circunstancias cambiantes –y no puede ignorarse el dato que los vascos, sus instituciones, apostaron a caballo ganador en las contiendas civiles hasta 1833¹⁹– del régimen foral general existente en la Provincia de Gipuzkoa, el Señorío de Bizkaia, la Hermandad de Araba y el Reino de Navarra, la característica más notable, tal como se ha indicado, de este ordenamiento foral territorial específico.

Partiendo de una base común con otros ámbitos espaciales en la monarquía castellana, el frondoso árbol foral va perdiendo ramas a medida que avanza el tiempo y se producen determinadas circunstancias adversas, pero su savia nutritiva permanece, no inalterada, pero sí al menos viva y operativa como fórmula de relación y de autogobierno. Volveré a Koldo MITXELENA, tan recordado

¹⁸ Así Santiago MUÑOZ MACHADO, [*El problema de la vertebración del Estado en España* (del siglo XVIII al siglo XXI). Madrid: Iustel, Portal de Derecho S.A., 2006, p. 30] menciona que *en los casos vascongado y navarro se consiguió prolongar la situación del Antiguo Régimen, asombrosamente, casi dos siglos, a base simplemente, de dar largas y no participar en negociaciones con posibles resultados abolicionarios.*

¹⁹ Como señala Koldo MITXELENA [véase una selección de sus textos en la obra *Entre Nosotros* (Irun, 2001, p. 36, en artículo del autor publicado en el *Semanario Triunfo* (1971]): (*Se perdió*), *en 1833 la intuición que hasta entonces les había guiado para apoyar con pleno acierto al bando que había de resultar vencedor en las contiendas civiles españolas.*

por tantos de nosotros, para que con su expresiva pluma resalte este hecho²⁰:

Se ha dicho, en primer lugar, que se trata de simples fueros o privilegios locales, de los que se encuentran en Béjar como en Miranda de Ebro, no de derechos que no datan. Aun dado esto por bueno, que no es poco dar, queda un detalle inexplicado: cómo es que unos llegaran a crecer y madurar, resistiendo a muy fuertes vientos contrarios, y sean todavía hoy un recuerdo eficaz, cuando de los otros sólo nos quedan, en el mejor de los casos, ediciones críticas del mayor valor para quienes se interesan por particularidades jurídicas y lingüísticas de la Edad Media.

Los fueros, como el mismo idioma vasco, *el verdadero enigma es el que plantea su conservación, no el origen, de la lengua*²¹. Éste es el auténtico *quid* de la cuestión: su en ocasiones discutida, pero siempre perceptible presencia y actualidad hasta la más palpitable coyuntura.

1.3.2. La foralidad en la época contemporánea

En los albores de nuevos tiempos, a los que no eran ajenos las aventuras militares carlistas, los fueros en su vertiente institucional presentaban todavía una imagen de indudable potencia. Tomás Ramón FERNÁNDEZ menciona esa *imagen característica de la foralidad*²², una organización singular, construida sobre el binomio tradicional de Juntas Generales y Diputaciones forales, un cierto contenido competencial, Concerto o Convenio incluido y sobre todo, un especial sistema de relaciones con las instituciones

²⁰ *Op. cit.*, p. 36.

²¹ MITXELENA, Koldo, *op cit.*, p. 391.

²² Alusión en su magnífico volumen titulado *Los Derechos Históricos de los Territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. Posteriormente, en igual sentido, su ponencia Los Derechos Históricos y la Ley de Régimen Local, en las *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos. San Sebastián, 1985*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.

colindantes con ellos, por arriba –el Estado– y por abajo, el escalón municipal, *que supone una preeminencia destacada sobre éstos y una notable libertad de desenvolvimiento con respecto a aquél.*

Cuando los Fueros, en su expresión estática comenzaban a remodelarse y a adaptarse a las nuevas situaciones económicas, jurídicas y políticas, sin por ello perder en su aprecio y apoyo popular, –el eslogan *Paz y Fueros* del notario MUÑAGORRI²³ revelaba en su unidad expresiva el peso que poseía en diversos estratos vascos el ordenamiento foral–, nos hallábamos en vísperas de ataque frontal abolicionista. No puedo menos de reproducir en extenso una cita de quien fue el más prestigioso intelectual español de izquierdas de la segunda mitad del siglo XIX. Me refiero, a Francisco PI I MARGALL²⁴. Dicha mención describe lo siguiente:

Se administran y se gobiernan aún por sí mismas las provincias Vascongadas y Navarra. A excepción de la última [...] celebran todas periódicamente, juntas generales en que bajo una y otra forma, estaban representados sus pueblos y se trataban y resolvían los más arduos negocios. Elegían en esas juntas, una diputación foral, y la residenciaban después que había cumplido su encargo. Por medio de estos poderes imponían y recaudaban tributos, levantaban empréstitos, pagaban los intereses de su deuda, la amortizaban y llenaban todas sus obligaciones, tenían sus guardias forales, cuidaban de sus intereses materiales y morales; los caminos y las demás obras públicas, los montes y los plantíos, el culto y el clero, la beneficencia y la enseñanza. Construían y mantenían sus cárceles. Todo sin intervención del Estado. Mediante la aprobación del Estado reformaban su propio fuero y

²³ Sobre este tiempo José Luis ORELLA en su ponencia Supresión del régimen foral, en la obra colectiva *Euskal Herria. Historia y Sociedad*. Oñartzun: Caja Laboral, 1985, pp. 572 y ss. Sobre la tentativa, ciertamente frustrada de Muñagorri en los finales de la primera carlistada, *vid.*, por todos, EXTRAMIANA, José, *Historia de las guerras carlistas*. San Sebastián: L. Aramburu, 1979, Vol I, pp. 133 y ss.

²⁴ *Op. cit.*, p. 229. Como indicó Bartolomé CLAVERO (Historia y Autonomía: federalismo anónimo en la construcción de España, *Revista de Occidente*, 229, (2000) p. 20): [...] *el Derecho consuetudinario vascongado [es] de fondo inequívocamente federal.*

hasta las leyes generales del Reino. Testigo las célebres Ordenanzas de Motrico, corrección de nuestra Ley Municipal de 1870...

Larga cita que parecía en su contenido aludir a un bello edificio de construcción consolidada. Sin embargo y por el contrario, las fisuras, incluso el resquebrajamiento del ordenamiento y de sus instituciones de gobierno, estaban a punto de hacer perecer a lo que persistía incólume durante varias centenas de años. La sombra alargada de CÁNOVAS DEL CASTILLO estaba ya al acecho cuando se escribían las líneas del político catalán.

Unas décadas antes había tenido lugar la causa para una futura disociación Navarra. Con ocasión del final de la primera guerra carlista, la nueva Diputación provincial Navarra se aprestó a negociar con el Gobierno central en lo que finalmente sería la ley de 16 de agosto de 1841, considerada a *la baja* y no asumida por el resto de los territorios forales²⁵, pero que en la realidad fomentará una institucionalización de Navarra impermeable a los avatares históricos posteriores y un espíritu de singularidad de este territorio que ha sido denominado *cuarentaunismo* y que ha perdurado hasta la actualidad²⁶.

Diferente será la suerte para el resto de los territorios forales. Es preciso esperar al final de la segunda guerra carlista, para que se consuma el tantas veces anunciado reajuste encaminado hacia la desaparición de los fueros. Con el ejército del norte ocupando la totalidad del territorio vasco y en pleno estado de excepción, el ideólogo de la nueva Restauración, CÁNOVAS DEL CASTILLO, se apresurará a finalizar con los denostados fueros asimilados al derrotado carlismo. De consuno con el Ge-

²⁵ Sobre esta ley y sus efectos posteriores, *vid.* MINA APAT, María Cruz, *Fueros y Revolución liberal en Navarra*. Madrid: Alianza, 1981. También LARUMBE, Pedro María, Reflexiones sobre las Instituciones Navarras, en la obra colectiva *Euskal Herria. Historia y Sociedad*, *op. cit.*, pp. 586 y ss.

²⁶ Sobre este *Cuarentaunismo*, JIMENO JURÍO, José María, *La Segunda República en Navarra (1931-1936)*. Obras Completas, núm. 14, Pamplona: Pamiela, 2005.

neral QUESADA se pone en marcha la operación que desembarcará en la ley abolitoria de 21 de julio de 1876. Sin embargo, el propio CÁNOVAS era consciente de los obstáculos que una medida de tal cariz podía suponer y las reacciones subsiguientes por parte de unas masas agotadas por el esfuerzo bélico, pero que habían acreditado sobradamente su apoyo a las instituciones tradicionales. Otra razón, esta vez más pragmática, juega en la cabeza del jefe del partido conservador: la práctica inexistencia de una Administración central periférica en el territorio vasco, que prestara en este espacio los servicios –no demasiado bien prestados– de forma similar a como lo hacía en otros contextos peninsulares e insulares. El régimen foral había supuesto la gestión autónoma y en exclusiva de sus propios servicios y era claro que por medio de una norma no se podía imponer la implantación de la Administración central en las *provincias vascongadas*, allí donde no existía ni rastro de esa Administración; de modo especial se percibía este potencial peligro en el sistema financiero y hacendístico²⁷.

Realismo que explica indudablemente la contrapartida paralela a la abolición de los Fueros y que se refleja en la aparición de la fórmula de los Concierdos económicos²⁸, que se aprobarán mediante acuerdo del Gobierno central y las respectivas Diputaciones provinciales. El primero de ellos, el aprobado por Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, consolidado por el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, explicitaba las razones, más o menos sola-

²⁷ Señaló esta situación mi ponencia *El Derecho Público Vasco desde 1876 hasta el Estatuto de Gernika. Concierdos Económicos y Autonomía*, en la obra colectiva *Euskal Herria...*, *op. cit.*, pp. 574 y ss.

²⁸ Un análisis de este instrumento y la coyuntura histórica consiguiente en el Estudio Introductorio de Gregorio MONREAL ZIA titulado *El Concierto Económico vasco: la construcción social del Derecho en el tiempo*, publicado en el volumen *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y Tributarias (1696-2005)*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005. Corpus documental ciertamente exhaustivo en esta obra de Roldán JIMENO ARANGUREN y Virginia TAMAYO SALABERRIA.

padas, para la emergencia del instrumento del concierto económico, a falta de mejores *arreglos*. Su preámbulo²⁹ no podía ser más expresivo:

Autorizado el Gobierno por la ley de 21 de julio para introducir en este punto las modificaciones más en armonía con los hábitos del país, no ha tenido presente solo las conveniencias de éste y lo difícil y arriesgado que es prescindir de un modo violento de instituciones seculares encarnadas, por decirlo así, en cada uno de las vascongados, y que constituyen su manera de ser social, política y económico, sino que también que alejada la Administración (la central se entiende) como ha estado, de aquellas comarcas, a donde su acción nunca se dejó sentir, carecía de antecedentes y noticias de toda suerte indispensables para que la equidad y la justicia, base de toda tributación aceptable, brillasen en sus disposiciones.

Dualidad de causas para comprender la fórmula del *Concierto*, entendida en su primera época con una nota de provisionalidad hasta que la Administración central estuviera en mejores condiciones de hacerse con el sistema financiero, e *igualar* por lo tanto a las provincias vascongadas con el resto de la monarquía. Transitoriedad que dura hasta la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887, que reconocerá para *lo sucesivo* la persistencia de la contribución vasca por medio del Concierto Económico.

A la sombra del Concierto y de cierta frustración por la pérdida foral, se potencia un pensamiento que recibe el título de *fuerismo liberal*, que rompe así la interesada equiparación fuerista=carlista. Entre otras varias fuentes, citaré a Fidel de SAGARMÍNAGA, Diputado General en los azarosos momentos posteriores a la abolición

²⁹ Sobre las normas de éste y el posterior período, es indispensable la consulta a ESTECHA Y MARTÍNEZ, José María, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarra*. Bilbao: Imprenta Puvincial, 1918; *Apéndice*, Bilbao: Imprenta Puvincial, 1926; *Apéndice II*, Bilbao: Imprenta Puvincial, 1935. [Reimpresión fotostática a cargo de Joseba Agirreazkuenaga, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia y Euskal Herriko Zuzenbide Historikorako Institutoa/Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria (UPV/EHU), 1997. Colección Clásicos de la Hacienda Foral].

foral y diputado en Cortes a partir de 1879³⁰. En esta fecha proclamará públicamente: *no admitimos reforma alguna que no concuerde con la voluntad libérrima del país congregado en sus juntas solemnemente*. Admitiendo la identificación y vinculación vasca con España, y no sólo con la monarquía, se inclina por otro concepto del Estado que sea compatible con la libertad vasca, siendo declarado opositor a que la unidad constitucional o nacional, suponga *el deseo de reducir todos mis reinos a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose todos por las leyes de Castilla*, en anterior expresión de FELIPE V.

Aun propugnando una reforma en profundidad del sistema foral, su oposición a CÁNOVAS y su política unitarista era total. Ello le llevó al grupo de *intransigentes* respecto a la conciliación o no con las medidas abolicionistas, propugnando *el apartamiento vasco de la política general o española* por presuponer ésta la pérdida de los Fueros. Lo que el país necesita *es un nuevo partido, el fuerista, que ofrezca un cauce a los vínculos naturales entre vascongados y navarros y labore por la recuperación del sistema político perdido; de tal modo, que se demuestre que la verdadera unidad constitucional de España no es incompatible con la conservación de los derechos históricos del País Vasco-navarro*.

Pensamiento con indiscutibles secuelas en la actualidad –véase cierto documento de reforma estatutaria–, que además menciona ya los derechos históricos con cierta primacía temporal respecto a iguales citas de otros contextos, como ya se hizo notar.

No menos expresiva es una carta de quien fue Diputado General de Bizkaia, Juan de TELLITU Y ARTIÑANO³¹ que revela

³⁰ Realiza un estudio acerca de este personaje y su ideología, MONREAL ZIA, Gregorio, Fidel de Sagarmínaga. Intérprete de la Constitución Histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los Fueros (1830-1894). En el volumen *El Derecho Histórico de los territorios de Vasconia: Protagonistas y artífices, Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 251- 313.

³¹ Carta en VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central (1839-1900)*. Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, pp. 572-573.

con nitidez ese pensamiento liberal fuerista, que con todo, justo es reseñarlo, no llegó a cuajar políticamente:

El país aforado era libre e independiente, y al incorporarse respectiva y voluntariamente a la Corona de Castilla, lo hizo sin perder absolutamente nada de su especial modo de ser, así fue reconocido y ratificado con la solemnidad del juramento, por una serie continuada de Monarcas, durante una serie no interrumpida de siglos. Es pues llegado el caso de que el país aforado solicite legalmente la reparación de los desafueros inferidos, o se le reconozca el incuestionable derecho de formar entre el Pirineo y el Ebro, un Estado independiente, a la manera de una pequeña Suiza que siendo declarado neutral, sirva al mismo tiempo de una verdadera salvaguardia para España, evitando por esta parte una invasión extranjera. Si el Gobierno, desconociendo el derecho y la conveniencia, se obstinase en llevar a cabo la abolición foral, soy de parecer, de que el país debe permanecer tranquilo y resignado, echándose al suelo y dejando hacer, pero causando las más solemnes protestas, sin convenir en nada voluntariamente, para no inutilizar a los venideros en el uso de su derecho y libertad de acción, y conservando la esperanza en la justicia de Dios, y en que tal vez el tiempo y los acontecimientos traigan consigo lícitamente, su entera libertad e independencia.

Los *venideros* aparecerán pronto en la última década del siglo, de la mano de Sabino Arana y su planteamiento nacionalista-independendista, último fragor de la batalla de la abolición foral y sus consecuencias para el país.

Estaba terminantemente claro en esta coyuntura, que se afianzaba en la monarquía *un nacionalismo español que no admite la especialidad*³². Del mismo modo, la oligarquía industrial y financiera vizcaína, apoya a los Concierdos Económicos aun prescindiendo así de la global defensa del entramado foral. Superado el estado de guerra en 1879, las instituciones forales se agarran a cierto posibilismo, una vez declarada suficientemente su oposición

³² Así lo señala MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El problema de la vertebración... op. cit.*, p. 245.

a la abolición foral. Se entraba de este modo y manera en otro tiempo, el de un realismo posibilista, que como se verá, no dejó de compensar ciertas frustraciones.

1.3.3. El renacer de la foralidad

En los precisos momentos que el edificio foral poco menos que se derrumbaba, que el propio derecho foral *se congelaba*³³, que viejas instituciones (el pase foral, el régimen peculiar de aduanas, la contribución militar, etc.), desaparecían; que incluso las seculares juntas generales³⁴ eran historia pasada, dejando institucionalmente en solitario a las Diputaciones provinciales, se asiste paradójicamente a un renacer del transformado foral, si bien centrado en esas Diputaciones y prevalido del régimen del Concierto Económico; hasta el punto de llegar a superar, según alguna opinión³⁵, en la intensidad de la acción pública a la que podía darse en el ordenamiento foral tradicional.

Parecía como si esa especie de *feliz arcadia* que denota el futuro Rector de la Universidad libre de Berlín, Guillermo de HUMBOLDT, en el cambio del XVIII al XIX, con directa referencia a las instituciones de Bizkaia y a su *Constitución tan alejada*

³³ Ramón MARTÍN MATEO (La Administración local en el País Vasco. En la obra colectiva *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Oñati: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco: 1982, p. 261) lo destaca: *El derecho foral que se congela precisamente en el momento más importante de nuestra coyuntura histórica, la industrialización que conlleva la expansión de las funciones de la Administración pública, acusa por ello un escaso desarrollo en el campo del Derecho público...*

³⁴ Sobre esta institución representativa, ECHEGARAY, Carmelo de, *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*. San Sebastián: Imprenta de la Diputación, 1924, pp. 1 y ss.

³⁵ Así lo mantiene Pablo ALZOLA Y MINONDO (*Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*. Bilbao: Casa de la Misericordia, 1910, p. 237) quien señala que *el funcionamiento administrativo, se realiza en nuestros tiempos con un desembarazo y una libertad de acción muy superiores a las del campo en el que se movían por lo general, las corporaciones vascongadas, especialmente los municipios, durante el gobierno absoluto.*

*del despotismo como de la anarquía*³⁶, cien años después se inscribían ya en las páginas de la historia y, curiosamente insisto, emergía de forma correlativa, un potente entramado institucional que ocupaban el puesto primigenio, y en muchas ocasiones único, en el actuar administrativo; hasta el punto que el ciudadano vasco, desde la burguesía hasta el proletario, presta una mayor atención al devenir institucional propio (Diputaciones, municipios), que incluso al mismo parlamento central³⁷.

De este modo, el viejo autogobierno vasco en continuo pacto con la Corona, deja paso al fluir de una administración de los asuntos propios por la mano de la Diputación provincial correspondiente; como si el sostén económico-financiero permitiera una mayor facilidad de gobierno que las seculares reglas forales. En decadencia el fuero emerge el huevo con especial solidez, sobre todo en el aspecto económico-administrativo.

Situación que responde a diversas causas moduladoras. Tal vez la primera consiste en el crecimiento general de la Administración como consecuencia de lo que después se llamará Estado social y democrático de Derecho; que anunciado en las décadas finales del siglo XIX, se relanza en profundidad a partir de la primera guerra mundial. Esa transformación del Estado que se nutre con la intervención generalizada del mismo en el funcionamiento

³⁶ En su obra *Los Vascos*, reeditado en San Sebastián: Roger, 1998 [Prólogo de Miguel de UNAMUNO]. Indica el mismo autor: *me parece indudable que, sea cual fuere la suerte que hayan corrido los privilegios de las Provincias vascas, todos los felices efectos que producen el sentimiento de una libertad bien ordenada y de una igualdad perfecta de derechos, se encuentran evidentemente expresos en el carácter del pueblo vizcaíno. Vizcaya es el único país que yo haya visto jamás donde la cultura intelectual y moral es realmente popular, donde las primeras y últimas clases de la sociedad no están separadas por una distancia, por decirlo así inmensa [...]*

El ilustre polígrafo alemán también formuló críticas a ciertas prácticas sociales vascas, que avalarían así sus elogios anteriormente citados.

³⁷ El liberal José de ORUETA (*Impresiones de la vida provincial en Guipúzcoa*. San Sebastián. 1919), refleja este dato: *Tienen hoy todavía mayor importancia para los guipuzcoanos las luchas provinciales y municipales que las de Cortes, que sólo despiertan un secundario interés.*

de la economía, que se impondría con toda intensidad con la movilización general de recursos exigida por la primera guerra mundial, hasta llegarse a ese denominado *Estado administrativo*³⁸. Pues bien, es claro que las Diputaciones provinciales vascas cogen el tren de los nuevos tiempos en la intervención pública con una extraordinaria facilidad y adaptación, características proporcionadas por los niveles de financiación y tributación conseguidos³⁹.

A lo que hay que adicionar los efectos derivados de la fuerte industrialización que iniciada en 1880 en Bizkaia y con anterioridad en Gipuzkoa, proporcionará ese excedente económico a las Diputaciones, que les permitirá, vía hacienda, *erigirse sin disputa en las únicas –o al menos, en las fundamentales– Administraciones prestacionales de sus respectivos territorios*⁴⁰; de tal manera, que las instituciones provinciales elaborarán –y se entrará en ello– una política asistencial y proteccionista de largo alcance, sin práctica competencia de la Administración central, que sólo en lo concerniente al poder judicial y a la guardia civil –en competencia éstas con las policías forales– visualiza su presencia en el territorio vasco.

Sin embargo –y se ha mencionado *la congelación del derecho público foral*–, también es un lugar común que el previsible apoyo legal específico que cobijara en su seno ese inusitado desarrollo de competencias provinciales, no existía a la luz pública; o de existir

³⁸ Al respecto, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo (I)*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 139 y ss.

³⁹ Tomás Ramón FERNÁNDEZ (*Los Derechos históricos... op. cit.*, p. 193) destaca, cómo *de un auténtico subproducto del peculiar régimen de tributación fue surgiendo una poderosa Administración foral que, desde entonces, no hizo sino crecer... el cuarto concierto, de 1906, fue absolutamente decisivo en este sentido, pues al fijar unos cupos inmutables de diez años de duración, proporcionó a las Diputaciones forales los excedentes necesarios para afrontar una actividad creciente en el orden prestacional*.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 194. Del mismo autor, el artículo titulado Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas: aspectos jurídico-administrativos, *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, 7 (octubre-noviembre, 1975), pp. 525-527.

poseía un respaldo premeditadamente ambiguo e indeterminado. Como gráficamente expresara quien era notorio conocedor de la situación doméstica, José de ORUETA⁴¹, *respecto a las dificultades que acarrea para la gestión el terreno imprevisto y vago de sus atribuciones especiales, cuanto se diga es poco. El cúmulo de disposiciones dictadas desde 1876 para querer determinarlas es un laberinto en el que sólo merced al hilo de Ariadna de la tradición, del precedente, y del buen sentido, puede darse alguna norma de conducta en la multiplicidad de casos complejos para su aplicación.*

Ambigüedad que la he calificado de premeditada y que siguiendo lo que insinúa más que dice, José María de ESTECHA⁴², podía explicarse con el viejo refrán del río revuelto. De todos modos y maneras, la actuación jurídica y a veces fáctica, de esas Diputaciones provinciales, coadyuvarán en el despliegue administrativo; como escribió –también con conocimiento de causa– ALZOLA Y MINONDO⁴³, *encontrarán [las Diputaciones] más provechosas para sus intereses la ambigüedad de la cláusula, que la seguridad de una mayor precisión, que, de existir, hubiera contribuido a cortar el proceso de expansión que de acuerdo con los tiempos venían experimentando día a día las Administraciones forales.*

Al amparo de las reglas concertadas, las Diputaciones se hacen con un amplio elenco competencial, comenzando esta operación con el primer concierto que permitirá –entre otros apartados– la subsistencia de las policías forales arrinconadas, por primera vez, debido al despliegue de la Guardia Civil después de 1876⁴⁴. Competencias que se harán efectivas y reguladas sectorialmente por la Diputación en materias como industria, enseñanza agrícola, transportes, comercio, minería, navegación, pesca, turismo, etc.⁴⁵

⁴¹ *Impresiones de la vida provincial guipuzcoana... op. cit.*, p. 88.

⁴² En su Prólogo al *Régimen político y administrativo... op. cit.*

⁴³ *Op. cit.*, p. 239.

⁴⁴ Examiné esta situación, en mi libro *La Policía autónoma*. Oñati: IVAP, 1989, 2ª edición.

⁴⁵ *Vid. ORUETA, Impresiones..., op. cit.*, pp. 71 y ss.

En esta *época dorada* se entiende cierta apología foral, en la que incurre el propio Indalecio PRIETO cuando menciona *la tradicional honestidad de las haciendas vascas*⁴⁶, y que llega a rebosar de triunfalismo en quien fue largos años secretario general de la Diputación guipuzcoana, Mariano CIRIQUIAN GAIZTARRO⁴⁷, que en directa referencia a la labor de esta Diputación, y en la época anterior a la guerra civil, señala que disponía la provincia de una red telefónica de las más densas de Europa, una red viaria dos veces superior a la media nacional, a pesar de las difíciles circunstancias orográficas; de un amplio tendido ferroviario como lo revela el ferrocarril Zumarraga-Zumaia; con un número de escuelas construidas y sostenidas por la Diputación, de nivel presupuestario superior al estatal...

Relativo bienestar social que sin ser producto exclusivo atribuible a las Diputaciones, tiene un firme puntal en la acción intensiva de éstas. Basta reseñar que con apoyo en la suficiencia económica y en una buena gestión administrativa, las Diputaciones provinciales, al menos las de Bizkaia y Gipuzkoa son las únicas –tal como se ha hecho notar– en coger el tren de las Administraciones prestacionales, que comienzan a imponerse en la Europa industrializada. Buena Administración para los asuntos domésticos que suponía la prosecución en una tradición acreditada por cuanto viajero (NAVAGGERO, HUMBOLDT, JOVELLANOS o BACON) recorrió el País de los vascos, en diferentes épocas.

Tampoco puede negarse, y no es sino una secuela de lo dicho, que las Diputaciones contaban con el aprecio de los distintos sectores sociales, y en mayor medida de la oligarquía financiero-industrial,

⁴⁶ Sobre el rol de PRIETO –ciertamente importante– en el inmediato quinquenio republicano y en el Proceso estatutario vasco, mi libro *El Estatuto Vasco* (San Sebastián, 1976).

⁴⁷ Conferencia titulada La Personalidad de la Provincia y los Regímenes especiales, en el Vol. II de *Problemas Políticos de la Vida Local* (Madrid, 1952, p. 62) y publicada por el Instituto de Estudio de Administración Local.

Ya en los primeros momentos de la Restauración, PI I MARGALL (*Las Nacionalidades, op. cit.*, pp. 265 y ss.) realizaba un balance comparativo, que resultaba muy favorable para las instituciones forales.

como lo atestigua con sus propias declaraciones y actuaciones quien fuera Presidente de la Diputación vizcaína, Víctor CHÁVARRI⁴⁸. No cabe duda también que este grupo monárquico denominado *la piña*, disponiendo de los partidos dinásticos controlaron la Diputación de este territorio después de la Restauración y hasta la República, salvo un espacio temporal de dirección del Partido Nacionalista Vasco, e impondrán su política tributaria que respondía lógicamente a sus intereses de clase reflejada en una imposición directa y regresiva⁴⁹.

Del mismo modo que a pesar de la coincidencia partidista de los detentadores de la Diputación con los Gobiernos centrales, a partir de la Restauración se inicia lo que se denomina *la lucha por la excepción*⁵⁰, con el objetivo dirigido a la exoneración foral de la legislación general, con la sempiterna alegación de los preceptos al respecto del concierto económico. Escaramuzas que se visualizan con ocasión de una circular del Ministro de la Gobernación, ROMERO ROBLEDÓ (más conocido como *el gran elector* por su *pericia* en el evento de las elecciones), dirigida a los gobernadores civiles de las provincias vascas⁵¹, exhortándoles a que aplicasen en su territorio con el mayor celo las leyes provinciales y municipales⁵². La per-

⁴⁸ Sobre este personaje portugalujo, la biografía de ALONSO OLEA, Eduardo, *Víctor CHÁVARRI (1854-1900). Una biografía*. Zarautz, 2005.

⁴⁹ Un examen del Concierto en plena dictadura de PRIMO DE RIVERA, en ZABALA ALLENDE, Federico de, *El Concierto Económico, qué ha sido, qué es, qué debe ser*. Bilbao: Editorial Vizcaína, 1927. Reproducción facsímil en Clásicos de la Hacienda Foral, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, Departamento de Hacienda y Finanzas [Introducción y edición de Eduardo J. Alonso Olea], 1999.

⁵⁰ Lucha por la excepción en mi trabajo: *Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. En MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas, 2003, 2ª edición, Vol. II pp. 2700 y ss.

⁵¹ ESTECHA: *Régimen político... op. cit.*, pp. 73-74.

⁵² La ley general municipal de 20 de agosto de 1870 (texto en FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA, Juan Alfonso, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 854-876), señalaba en su Disposición Adicional 3ª que *en atención a la organización especial de las Provincias Vascongadas, reconocida por la Ley de 25 de octubre de 1839, el Gobierno, oyendo a sus Diputaciones Forales resolverá las dificultades que ocurran sobre la ejecución de esta ley*.

tinente reclamación de la Diputación vizcaína y la adhesión de las demás Diputaciones a su iniciativa, consiguió el éxito poco tiempo después, como se demuestra cuando al promulgarse la ley provincial de 29 de agosto de 1882, se reconoció expresamente una situación de hecho derivada del régimen del concierto económico, así como su posible extensión futura⁵³. El hecho fue que alegando el párrafo transcrito, las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa felicitaron a los diputados y senadores vascos al entender que con el mismo quedaba de hecho derogada la circular de 9 de octubre de 1880⁵⁴.

No obstante, como tuve ocasión de hacer notar⁵⁵ y con especial referencia a los funcionarios públicos, la diatriba entre autoridades centrales y provinciales duró largo tiempo, aunque las pautas finales se resolvieran mayoritariamente a favor de las Diputaciones.

No puedo menos de resaltar que existían aspectos *descuidados* en este, al parecer, ejemplar panorama institucional. Puesto que al ser las Diputaciones las auténticas beneficiarias de los méritos del concierto, quedaba relegado el escalón de base municipal. La asamblea municipal vasca, a la que acabo de hacer referencia,

⁵³ La Disposición Transitoria 4ª de la ley provincial aludida señalaba lo siguiente: *Mientras subsista el concierto económico consignado en Real Decreto de 28 de febrero de 1878 y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se consideran investidas dichas corporaciones, no sólo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6 y 10 de la presente Ley, sino de las que con posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo.*

Sobre esta presión de las Diputaciones vascas, así como su incidencia genérica en la aplicación de las leyes locales estatales, la ponencia del republicano GASCUE, Francisco, *El concierto económico y las haciendas municipales vascas*, publicada en el volumen de la Sociedad de Estudios Vascos titulado *Asamblea Municipal Vasca* (San Sebastián. 1920, p. 96), consecuencia de las intervenciones del Congreso celebrado el año anterior.

⁵⁴ Esta interpretación en ECHEGARAY: *Compendio de las Instituciones... op. cit.*, p. 375.

⁵⁵ En mi libro *La Euskadi Autónoma y los Funcionarios Públicos*. Zarautz: Erein, 1980, pp. 14 y ss.

celebrada en San Sebastián en 1919, y de sus conclusiones aprobadas, se revelaba las penurias de los municipios vascos en la segunda década del siglo XX.

Ponencias sobre diversos aspectos de la vida municipal, de excelente factura, en tanto provenientes en su mayor parte de términos cualificados de las distintas corporaciones locales de Álava, Gipuzkoa, Navarra y Bizkaia. El propio Presidente de la Sociedad de Estudios Vascos y también de la Diputación guipuzcoana, Julián ELORZA, al fijar las conclusiones de la Asamblea⁵⁶, tras reclamar como necesidad prioritaria, la reintegración de *las libertades vascas*, trazó unos determinados puntos referidos a la organización, hacienda, cultura y especialmente a los funcionarios locales –de la mayor actualidad, en vísperas de la aparición de los cuerpos nacionales–, que revelaban con toda rotundidad una situación difícil en el desarrollo de la vida municipal. La declaración final de la Asamblea que sirvió de cierre de todas las conclusiones, se decantó por una llamada a la unidad: *el régimen, a juicio de la Asamblea, tiene como ineludible condición, el patriotismo de ayuntamientos, funcionarios y contribuyentes para llegar siempre a soluciones armónicas dentro del País Vasco.*

País Vasco que siguiendo en el ámbito institucional adquiría rasgos de una notoria actualidad en cuanto afectaba a parámetros partidistas, ya por estas mismas fechas. Como escribió LÓPEZ ADÁN⁵⁷, con el ascenso del PNV a la Diputación de Bizkaia en 1917, se creó en este territorio *una situación de “triple poder”, llamada a producir tensiones enriquecedoras. En la Diputación, donde el sistema de elección daba un predominio real a las zonas rurales, los nacionalistas eran mayoritarios, –en el ayuntamiento de Bilbao, la mayoría era republicano-socialista–, aunque los*

⁵⁶ Texto en el volumen citado, pp. 405-411.

⁵⁷ Vid. “BELTZA” (Emilio López Adán), *El Nacionalismo Vasco. 1876-1936*. Hendaya, 1974, p. 176.

*nacionalistas están también ampliamente representadas a nivel municipal; a nivel general, el poder gubernativo no era ni republicano ni socialista, ni tan siquiera democrático-burgués, caracterizándose además por su centralismo*⁵⁸.

El recorrido conjunto de las cuatro Diputaciones en todo este período, fue reconocido por el mismo poder central con ocasión de la dictadura de PRIMO DE RIVERA. Circunstancia que llevó a ser las únicas Diputaciones excluidas de la medida disolutiva pronunciada por el directorio militar⁵⁹. No obstante, también este régimen político supondrá de forma premeditada y además dicho expresamente, la disidencia de Navarra respecto del resto del territorio foral.

Acontece esta diferenciación con ocasión de la aplicación del Estatuto municipal que –entre otros apartados– establecerá un sistema de libre nombramiento para los funcionarios municipales⁶⁰. Su directo propulsor CALVO SOTELO, lo manifestaría sin rubor alguno: *el régimen de esta provincia [Navarra] ostenta base y órbita funcionales muy distintas [de las otras provincias vascas], y, desde luego, mucho más autóctonas*. Evidente referencia a la Ley de 16 de agosto de 1841, que permitirá la ruptura del régimen

⁵⁸ Sobre la opinión en este juego de partidos de un socialista eibarrés, Toribio ECHEVARRÍA (*La experiencia socialista en España vista desde mi pueblo*. México. 1966, p. 85), quien escribió lo siguiente: *El principio de autonomía municipal que es consustancial puede decirse con el socialismo, razón por la cual la defendíamos de las invasiones del Gobernador y las mediatizaciones de la Diputación, considerando la esfera local como el terreno ideal para los más ilusionados empeños socialistas*.

⁵⁹ El Real Decreto de enero de 1924 (ESTECHA, *Régimen político... op. cit.*, p. 197) en su Exposición de Motivos, señalaba lo siguiente: *ciertamente no todas las Diputaciones adolecen de iguales defectos y en el mismo grado. Por el contrario, existen algunas cuyo funcionamiento parece impecable. Pero la medida [de disolución] ha de ser general si se desea su ejemplaridad. Y de ella cabe exceptuar tan sólo a las que viven en régimen jurídico privilegiado, hijo de concierto o de pactos antiguos, de gran trascendencia en el orden económico*. Para lo que se dirá en el siguiente epígrafe, la mención a *pactos antiguos* es significativa.

⁶⁰ Por Real Decreto, ley de 4 de noviembre de 1925, en su base 4ª (al respecto ESTECHA: *Régimen político... op. cit.*, pp. 229-234).

común, aunque sea reducida al específico ámbito de los empleados municipales⁶¹.

El hecho indiscutido es que las cuatro Diputaciones provinciales se situarán de forma muy favorable para afrontar las secuelas de la gran crisis económica de 1928. Tal como señala Tomás Ramón FERNÁNDEZ⁶², en 1930 las Administraciones forales se hallaban en un período clave para la formación y consolidación de la Administración de nuestros días, prácticamente sin rival, porque no lo era la débil Administración periférica del Estado.

La llegada al poder al año siguiente, de la II República española, no supuso un cambio en la situación presencial de las Diputaciones forales y de su intervencionismo económico y social. Sí que alteró la composición de dichas Diputaciones, que pasaron provisionalmente (y la provisionalidad duró todo el quinquenio republicano) a ser de designación directa por las autoridades gubernativas (gobernador civil), entre personas pertenecientes a partidos republicano-socialistas, configurándose con el nombre de Comisiones gestoras provinciales. Comisiones que, justo es hacerlo notar, realizaron globalmente una buena gestión; además de comprometerse con las señas identitarias (exigencia del conocimiento del idioma y del ordenamiento jurídico propio en el acceso a la función pública del país), como se acreditará con el nombramiento del secretario general de la Diputación guipuzcoana⁶³, así como de otros nombramientos de funcionarios municipales.

⁶¹ Alfredo GALLEGU ANABITARTE (en su artículo La adaptación del Estatuto municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras, publicado en la obra colectiva sobre *El Cincuentenario del Estatuto*, Madrid, 1975, p. 692), refiriéndose a esta cita de CALVO SOTELLO, señala: [...] he aquí de nuevo esta trampa histórica en funcionamiento, ya que parece que, jurídico-estatalmente, Navarra no tiene más que las Provincias Vascongadas, que una ley con cincuenta años más de antigüedad que las disposiciones legales y administrativas que al final del siglo XIX consolidan el régimen económico-administrativo peculiar para las Provincias Vascongadas.

⁶² *Los Derechos Históricos...* op. cit., p. 194.

⁶³ Del complejo y largo proceso, que desembocó y no fue éste el punto final, en el nombramiento de Jesús María de LEIZAOLA (futuro Presidente del Gobierno Vasco) doy cuenta en mi libro *La Euskadi Autónoma...*, op. cit., pp. 55-62.

Desde el punto de vista político, las Comisiones gestoras provinciales realizaron un benemérito papel en el proceso estatutario⁶⁴, llegando a presentar un proyecto propio, que sería precisamente el refrendado en noviembre de 1933, aunque poco tuviera que ver con el Estatuto finalmente promulgado.

Sin embargo, la principal novedad que tiene lugar en el marco de la República, fue la emergencia, a través de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, del primer planteamiento unitarista intervasco –con la reserva precedente de la alternativa estatutaria prevista en el mensaje de las Diputaciones vascas en 1918–, mediante la fórmula novedosa de los Estatutos de autonomía, sustituyendo de tal manera, a la tradicional reivindicación foral. En virtud de esta posibilidad autonómica salieron a la luz pública diversos proyectos, muy diferentes entre sí, desde el extremadamente respetuoso con el foralismo, como fue el proyecto aprobado por la Asamblea de la Sociedad de Estudios vascos, a su vez base –con pocas pero muy significativas enmiendas– del aprobado en la Asamblea municipal celebrada en Estella-Lizarrá, pasando por el referido proyecto de las Comisiones Gestoras Provinciales, de adaptación a las reglas de la Constitución; y llegando al postrero y virtualmente desconocedor del ordenamiento foral, como fue el Estatuto de 4 de octubre de 1936, realizado a imagen y semejanza del Estatuto de Cataluña, que fue el único que consiguió ser promulgado, aunque fuera en plena guerra civil⁶⁵.

Otro dato reseñable es que por primera vez en la historia, aun reconociendo la existencia histórica de conferencias provinciales para asuntos comunes⁶⁶, se materializó un poder político

⁶⁴ Sobre la política desarrollada por estas Comisiones Gestoras, la obra de FUSI, Juan Pablo, *El problema vasco en la II República*. Madrid: Turner, 1979, pp. 67 y ss.

⁶⁵ Al respecto y como síntesis última, mi ponencia El proceso estatutario vasco: de Estella a Gernika, en la obra colectiva *La cuestión vasca: una mirada desde la historia* (Coord. Mercedes Arbaiza). Bilbao: Universidad del País Vasco, 2000.

⁶⁶ Sobre las mismas AGIRREAZKUENAGA, Joseba, *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las "Conferencias" firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra, llevadas a cabo entre 1775 y 1936*. Bilbao: Diputaciones Forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava. 1995. Tomo I.

vasco, con la figura señera de un gobierno de concentración democrática (7 de octubre de 1936)⁶⁷, que se constituiría en la referencia moderna a la pura gestión foral de base provincial existente a partir de la Restauración; como también en una seña de identidad política de gran relieve en el período bélico, pero igualmente en los avatares del exilio hasta llegar a la transición política⁶⁸.

No parece que sea necesaria la insistencia en la ruptura, que con todo el pasado histórico, supuso y ocasionó el período franquista y su aguda centralización. Aunque también dio pie, de forma ciertamente paradójica, a que el castigo del régimen a las *provincias traidoras* de Gipuzkoa y Bizkaia, con la supresión de sus Conciertos Económicos, implicó, de manera paralela, la subsistencia del instrumento del Concerto y del Convenio en los otros dos territorios de Álava y Navarra.

Incluso en diversas circunstancias, se otorgará desde ese omnímodo poder central, un puntual respaldo a las competencias especiales de las Diputaciones dotadas de un denominado *régimen jurídico especial*, a medida que se renovaba la normativa reguladora de los distintos sectores de las políticas públicas y de su colusión con las *competencias forales* a partir de la década de los años 50.

Puesto que era evidente que en los momentos epigonales del anterior régimen político, la *especificidad* de los ordenamientos provincial y local en los ámbitos alaveses y navarros, si bien podían considerarse como residuales si se les compara con épocas precedentes, seguían existiendo con cierta tranquilidad, aunque siempre su espacio era discutido. Es, tal vez, por esa seña de mantenimiento intangible, que se puede explicar el hecho que en los albores de un nuevo proceso estatutario con motivo de la transición política hacia una monarquía parlamentaria, se insistía desde el poder político cen-

⁶⁷ Sobre la política de este gobierno, mi artículo titulado *La aplicación autonómica del Gobierno vasco*, *Revista de Administración Pública*, 84 (1977).

⁶⁸ Son esclarecedoras en este ámbito, algunas ponencias del *Primer Congreso Vasco*. Bayona, 1956.

tral –aunque con cierta aquiescencia de las instituciones de gobierno propias–, en el respeto a esa *especialidad provincial*, en tanto interesada opción de viabilizar una fórmula encaminada a resolver el *problema vasco*, como si éste se *arreglara* con la resurrección de unas Juntas Generales de arcaica representación⁶⁹.

Justo es señalar que esta pretensión *provincialista*⁷⁰ adquirió cierto cuerpo, e incluso se afianzaría en Navarra, pero en el resto territorial fue deteriorándose hasta llegar a desaparecer, a medida que la vía estatutaria, asumida por la gran mayoría de las fuerzas políticas, se fue imponiendo y reduciéndose así el hecho provincial a una cualidad institucional inserta plenamente en el marco estatutario⁷¹.

Sin embargo, seguía viva una cierta –aunque también difusa– imagen de una foralidad asentada en el devenir histórico, perteneciente a una memoria colectiva que, mitificada o denigrada, pertenecía a un pasado reciente. Así se entiende que cuando los constituyentes iniciaron la redacción de una nueva ley de leyes, los Fueros vascos fueron protagonistas desde los inicios del nuevo texto. Pero su mención corresponde a otra parte de este análisis.

1.4. La idea de Pacto

Gregorio MONREAL, en fecha reciente, sitúa a los Fueros, además de en un plano institucional en un segundo elemento que con la desaparición de esas instituciones, pasó a ocupar un lugar central: *me refiero a la concepción pactista del orden político. Las*

⁶⁹ Al respecto y sobre este largo período el artículo de NIETO, Alejandro, La organización local vigente. Uniformismo y variedad, en la obra colectiva *Descentralización Administrativa y organización política*. Madrid, 1973.

⁷⁰ Sobre esta pretensión mi artículo La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Gernika, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2 (1982) pp. 37-61.

⁷¹ El lanzamiento de ese *foralismo* trasnochado, haría decir a Koldo MITXELENA (*Entre Nosotros*, *op. cit.*, p. 83), *no soy en absoluto amante de los fueros... No son los fueros la causa de la desmembración del País Vasco; antes bien, los fueros son consecuencia de la desmembración del País Vasco.*

*comunidades provinciales de los distintos territorios vascos piensan que las instituciones que poseen son el resultado de un conjunto de pactos que han establecido con los monarcas españoles. Entienden que su sistema político está basado en convenciones bilaterales, y por tanto no se puede modificar unilateralmente [...]*⁷²

Se alude así a un secular planteamiento en el pensamiento político vasco, que prescindiendo de mitos o leyendas, concluía en la afirmación que la inserción de los territorios forales en la Corona de Castilla, no tuvo un origen inmediato en un simple acto de guerra, como defenderá la doctrina castellanista, sino mediante un pacto entre iguales, por el que aceptando la supremacía del monarca, al mismo tiempo el ordenamiento aplicativo se basaba en un acuerdo intangible para una sola de las partes, requiriéndose para su posible alteración un consenso dual⁷³.

Parece evidente que los monarcas castellanos asumieron esta realidad del pacto, como se confirmaba con las fórmulas juraderas del respeto foral, una vez tomada posesión del reino por herencia, y de lo que son testigos las representaciones del acto en las vidrieras de las Diputaciones forales o de la Casa de Juntas de Gernika.

Sea o no sea del todo real, existe palpable ese imaginario foral de un pacto duradero y original entre el monarca y las instituciones vascas en el tiempo⁷⁴, que cobra fuerza cuando los

⁷² Ponencia titulada Actualización de los Derechos Históricos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 74 (II), (2005), p. 278.

⁷³ *En un plano del deber ser –que no siempre coincide con la realidad vivida– se piensa que si la comunidad realiza una propuesta de cambio, ésta debe ser negociada y pactada con el rey, y a su vez se espera que las propuestas que realice el rey o el Estado que le suceden han de ser objeto de examen por la comunidad para ver si se ajustan al Derecho estatuido* (Gregorio MONREAL, *op. cit.*)

El pacto foral, piedra angular sobre la que se alzaban los regímenes privativos de Euskal Herria en expresión de LARREA, M. A.: *La teoría foral en el siglo XVIII en los Derechos Históricos Vascos*, p. 62.

⁷⁴ En el ámbito territorial de Navarra y con una excelente síntesis de la historiografía foral, *vid.* LEONÉ PUNCEL, Santiago, *Los Fueros de Navarra como lugar de la memoria*. (Humboldt; 2). Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia, 2005.

fueros son objeto de la pretensión abolicionista. Los fueristas liberales alegarán *el pactismo* como medio de hacer sobrevivir, en cierto modo, el componente foral que pertenecía institucionalmente al pasado. Como afirmó SAGARMÍNAGA⁷⁵, *el sistema de Vizcaya descansa sobre dos pilares: posee el Señorío una "Constitución política pacticia", fundada en el pacto entre el pueblo y el Señor. El segundo pilar tiene que ver con la condición del Señor, uno de los sujetos del pacto, que actúa como elemento de conexión con una realidad constitucional más amplia [...]*

Reivindicación que se plantea en un país ocupado militarmente y con la presión de una opinión pública española que exigía de forma perentoria la desaparición foral⁷⁶, que reaparecerá, con inusitada fuerza, con ocasión de la transición política y la discusión de una nueva Constitución española. Se entrará en esta cuestión; resta señalar, con la autorizada voz de José Miguel de AZAOLA⁷⁷, *un régimen foral, precisamente por ser foral, es pactado*. Una síntesis cara a los nuevos tiempos, que se mantiene como argumento de fuerza hasta la misma actualidad.

1.5. El hecho cultural-lingüístico

Como ha señalado Iñaki AGIRREAZKUENAGA⁷⁸, nada parece poner en duda las singularidades de la cultura vasca, que se evidencian de modo genérico en las tradiciones, costumbres y formas de vida que perduran hasta el momento presente, enraizadas,

⁷⁵ Vid. el estudio de MONREAL, Gregorio, *Sagarmínaga (1830-1894)... op. cit.*, pp. 25 y ss.

⁷⁶ Al respecto ESTORNÉS, Idoia, *Carlismo y Abolición Foral*. San Sebastián: Añamendi, 1976.

⁷⁷ La esencia de la foralidad, clave para la determinación de los "Derechos Históricos", en *Los Derechos Históricos Vascos*, p. 322.

⁷⁸ Ponencia titulada Cultura, lengua y hecho diferencial, en el libro *Estado Autnómico y Hecho diferencial en Vasconia*, pp. 227 y ss., cita en p. 228.

con mayor o menor vigor, en los diferentes pueblos que componen Euskal Herria.

Diversas manifestaciones que componen una particular idiosincrasia como específica del bagaje cultural del pueblo vasco, configurándose en sus señas de identidad más propias. No cabe duda alguna que la más preclara de esas señas, la constituye el idioma vasco, euskera o vascuence, pero también son reseñables las expresiones insertas en el folklore, las fiestas, la gastronomía, la misma arquitectura, la música, el deporte, así como todas las formas de creación artística llevada a cabo por los vascos a través de la historia.

En este apartado, y al lado de las culturas que según PRIETO DE PEDRO⁷⁹, se corresponderían con *los trozos de humanidad (LEVI-STRAUSS) que expresan un modo de ser determinado de un pueblo o comunidad portadoras de un sistema cohesionado de contenidos y valores singulares [...] en tanto modos de ser distintivos que caracterizan la expresión y comunicación simbólica de las comunidades humanas.*

Tal y como con acierto ha sido mencionado por CAPELLA⁸⁰, los seres humanos nos socializamos e individualizamos con raíces culturales comunitarias determinadas, compuestas de elementos culturales básicos (lengua, cocina, música, canciones, juegos, fiestas y en general, tradiciones), es decir, significados simbólicos sociales de una cultura histórica poblacional específica: precisamente aquella en la que se socializa el ser humano.

Volviendo al hecho cultural vasco, es notoria la concepción de un particular sentido de lo colectivo que se manifiesta en diversas expresiones, tales como las sociedades gastronómicas o los txokos, o los orfeones y corales pasando por el movimiento empre-

⁷⁹ En su libro *Cultura, Culturas y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

⁸⁰ Las raíces culturales comunitarias. En *Cuadernos de Derecho judicial VI*. Madrid, 1998.

sarial cooperativo; la variedad de un buen número de juegos autóctonos o rurales⁸¹ que perduran con inusitado vigor, tal como en el supuesto de las distintas modalidades de la pelota vasca, que han adquirido un fuerte componente internacional; la variedad de expresiones literarias, escritas y orales (bertsolarismo) ciertamente propias y específicas, como han descrito diversos autores⁸².

Por todo ello, resulta difícil negar la afirmación consistente en que en materia cultural-deportiva, existe un hecho diferencial juridificado vasco, enraizado en un marco superior y europeo⁸³. Debe insistirse, con todo, que la expresión más fuerte, sólida y consistente de la particularidad cultural, que además se manifiesta como la seña de identidad por excelencia, no es otra que el idioma, el referente específico de superior alcance⁸⁴.

Se ha hecho notar con anterioridad *el prodigio de la conservación del euskera*⁸⁵, en mayor medida cuando el País Vasco ha sido zona de tránsito y la competencia de las lenguas romances, mucho más desarrolladas y habladas, no dejaban resquicio alguno; tal como exponía MITXELENA⁸⁶, *si tomamos como referen-*

⁸¹ Los Estatutos de la federación Navarra de Herri-Kirolak (deportes populares), aprobados por Resolución de 21 de septiembre de 1992, enumera los siguientes: *Herriz Herri, sokatira, txingas, kaskos, lasto, carro, piedra, aizkora y arpana*. Sobre el sentido de *lo colectivo* vasco, José Miguel de AZAOLA (*El País Vasco*. Madrid: Centro de Estudios Económicos, 1988, p. 116) indica que *no es fácil encontrar en el Sur de Europa quines sean más aptos que los vascos para trabajar en equipo, solidaria, organizada y eficazmente* (p. 116).

⁸² Últimamente, y en medio de una decena de trabajos en igual dirección, URQUIZU, Patricio (Director). *Historia de la literatura vasca*. Madrid: UNED. Colección Aula Abierta, 2000.

⁸³ Tal como lo indica Koldo MITXELENA (*Entre nosotros*, p. 65), *querámoslo o no, la cultura europea –avanzada a partir de ingredientes tanto propios como foráneos– nos es propia a todos nosotros, no sólo a mí*. Una vez más, se plantea la universalidad no reñida, sino estrechamente conexionada con lo propio y singular.

⁸⁴ Un estudio de los elementos diferenciadores y de la identidad nacional de Cataluña en Jaume VERNET en su artículo así titulado publicado en *25 años de Estatuto de Autonomía de Cataluña: balance y perspectivas* (Barcelona, 2005).

⁸⁵ Así lo caracteriza AZAOLA, José Miguel de, *El País Vasco*, *op. cit.*, p. 64.

⁸⁶ *Entre nosotros*, *op. cit.*, p. 109.

cia de la comparación los demás territorios de esta parte de occidente, no queda, salvo el nuestro, ningún idioma antiguo que no haya sido ahogado por el impulso de las lenguas indoeuropeas y, en última instancia y especialmente, por el del latín. Causa asombro a cualquiera, y justificadamente, esa pervivencia ininterrumpida. Nadie, por lo menos, ha hallado todavía, aunque han sido muchos los que lo han intentado, una explicación plena y satisfactoria.

Larga cita para explicar una constante de la sociedad vasca, —más que de su entramado institucional, poco proclive, en demasiadas ocasiones, a la defensa de la lengua propia—, en el mantenimiento terco del habla vascongada, en difícil y secular relación dialéctica a partir de la Edad moderna, con lenguas como el castellano y el francés. La fijación del primer nacionalismo vasco en la lengua como lo hizo Sabino ARANA, denotaba esa voluntad de conseguir la supervivencia de una tan indispensable e importante seña de identidad.

Dato cultural-lingüístico, que requería su reflejo en el reconocimiento en diferentes proyecciones: medios de comunicación social escritos en lengua vasca⁸⁷, promoción y fomento de la misma, sistema educativo ajustado a un real bilingüismo, etc.

Para terminar con este apartado, volveré otra vez a MITXELENA, con referencia a un texto que se ha hecho clásico, tal vez por su inigualable expresividad:

No se puede confiar —como algunos hacen, más por comodidad que por otra cosa— en los efectos mágicos del decreto, ni en las declaraciones de cooficialidad u oficialidad. Así como nuestro pueblo necesita encontrar un lugar entre los pueblos así también nuestra lengua tiene que encontrar un lugar entre las lenguas: un lugar suficiente, que asegure su continuidad y desarro-

⁸⁷ La *desaparición* del diario EGUNKARIA, el único publicado en lengua vasca, ha sido un duro golpe para este idioma y en su proyección social. Al respecto, mi artículo Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas regionales y minoritarias, *Revista Vasca de Administración Pública*, 69 (II) (2004).

llo sin aventuras maximalistas. Como he dicho y escrito en otra parte, no debemos caer en el infierno del ghetto por huir del purgatorio de la diglosia. La integración nos es tan necesaria en el aspecto lingüístico como en cualquier otro.

En el actual proceso avanzado de mestizaje las identidades permanecen como valores culturales a proteger, en un marco de interculturalidad y respeto, en que lo universal se compatibiliza con lo particular⁸⁸.

1.6. El cimiento socio-político

Es también una particularidad de Vasconia –aunque en superior medida en la Comunidad autónoma que en la foral de Navarra–, la evidente existencia y potencialidad de un subsistema propio de partidos políticos, que se fijan en el ámbito autóctono en tanto elemento prácticamente exclusivo de operatividad. De la misma manera, que en un porcentaje aún superior a los partidos políticos, es perceptible la igual existencia de sindicatos de clase, de obediencia y funcionalidad reducida al territorio vasco.

Resulta indudable la transcendencia de este componente partidista-sindical propio, como pieza esencial para la supervivencia de una comunidad diferenciada y con capacidad de autogobierno.

En este sentido, en el turno de los partidos de la Restauración, irrumpirá el Partido Nacionalista Vasco, que pervivirá hasta la actualidad, con la excisión en 1986, de Eusko Alkartasuna. En los albores de la República surge también del anterior, Acción Nacionalista Vasca, que siempre con una escasa fuerza electoral, supuso sin embargo la apertura nacionalista hacia una izquierda laica.

⁸⁸ Así lo señala JÁUREGUI, Gurutz, *La democracia en el siglo XXI: un nuevo mundo, unos nuevos valores*. Oñati: IVAP, 2004, pp. 247 y ss.

Con la Transición política iniciada con la muerte del anterior jefe del Estado y derivado de la actuación de ETA, surgen dos fuerzas políticas nuevas que se autodefinen como izquierda abertzale: Herri Batasuna (ETA militar) y Euskadiko Ezkerra (ETA político-militar). A medida que avanza la democracia y que ETA se cierra en su mundo de terror, esa izquierda se debilita, hasta llegarse incluso a la desaparición de EE.

Prescindiendo del juego electoral durante estas décadas⁸⁹, y con fijación en las últimas elecciones celebradas en abril de 2005 para el Parlamento Vasco, el voto nacionalista, diversificado en cuatro partidos políticos, alcanzó un 55% del sufragio emitido, manteniendo de tal manera sus constantes desde las primeras elecciones legislativas⁹⁰.

En el ámbito sindical en la Comunidad Autónoma, ELA-STV –sindicato nacionalista, otrora ligado al PNV y en el presente momento a un sindicalismo de contrapoder⁹¹–, ha llegado a alcanzar hasta un 41% de la representación en delegados (más que la suma de UGT y CCOO juntos), a lo que debe sumarse el sindicato afín a Batasuna LAB (15 por cien de delegados); a lo que deben adicionarse diversos sindicatos de tendencia nacionalista fuertes en determinados sectores: STEE-EILAS (enseñanza), HIRU (transportes), EHNE (sector agrario) y ENBA (sector ganadero). Sumando la totalidad de su poder representativo se acerca al 60% del total; por encima, por lo tanto, de la fuerza de los partidos políticos nacionalistas.

La constatación de esta potencia sindical muy mayoritaria en este ámbito –caso único en el Reino de España de esta parti-

⁸⁹ Sobre esta cuestión LETAMENDIA, Francisco (Coord.), *Redes políticas en la CAPV y en Iparralde*. Donostia-San Sebastián: Espacio Universitario Erein, 2002.

⁹⁰ Sobre estas últimas elecciones, el profundo estudio de PALLARES, Francesc, *Las elecciones autonómicas de 2005 en el País Vasco*. En *Informe Comunidades Autonómicas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006.

⁹¹ En relación a este sindicato, LETAMENDIA, Francisco, *ELA 1976-2003. Sindicalismo de Contrapoder*. Bilbao: Manu Robles Arangiz Institutoa, 2004.

cularidad en el mundo del trabajo—, y la menor, pero también consistente fuerza partidista nacionalista, se puede mencionar como uno los *hechos diferenciales institucionalizados* en expresión de RUBIO LLORENTE⁹², al hacer referencia explícita a la existencia de partidos nacionalistas hegemónicos. Dicho subsistema doméstico se presenta como el antídoto más eficaz para evitar la dilución de un territorio y de sus habitantes en un conjunto estatal, adquiriendo también la nota diferenciadora de espacios contiguos con el fundamento del referido peso de este subsistema político-sindical.

1.7. La voluntad de autogobierno

Finalmente, existe un substrato difícil de definir desde un plano de análisis estrictamente jurídico, pero cuantificable a lo largo de la historia y ciertamente evaluable en el momento presente. Se trata de una visible pretensión voluntarista, encaminada a marcar un ámbito de *aspiraciones diferenciadoras*, con la vista puesta en el resto de Comunidades autónomas y en cuanto expresión de un deseo subjetivo, sustentado en las razones objetivas de diverso tipo ya mencionadas.

Entrando en un plano político, la pretensión de la particularidad se materializa en la constante y notoria exigencia de mayores cotas de autogobierno, partiendo del presente nivel estatutario⁹³. Se entiende desde ese presupuesto, que el proyecto de Estatuto de Gernika, señalara en la Disposición Adicional del mismo, que *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 la hubieran podido corresponder en virtud de su historia*; texto al que al proyecto en su origen y en este párrafo, se

⁹² Vid. nota 10.

⁹³ Según la última encuesta del Euskobarómetro de la UPV-EHU, la suma de la opción favorable al federalismo, más el independentismo, alcanza casi a un 70 por cien de los encuestados.

añadía —en mención que desaparecerá en el texto estatutario definitivo—, la fórmula vinculante de aquellos derechos a la *voluntad de autogobierno del Pueblo Vasco*⁹¹.

Voluntad colectiva que expresaba el requerimiento de la intención popular de conseguir la profundización en un mayor autogobierno, como expresión de la pretensión de alcanzar cotas añadidas por la voluntad popular.

⁹¹ Al respecto TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y Normativas del Estatuto de Gernika*. Vitoria: Diputación Foral de Álava. 1981.

2. EL PAÍS VASCO EN FRANCIA

Territorio que compone parte del antiguo Reino de Navarra, más Lapurdi y Zuberoa, abarcando un espacio, que fue precisamente el de mayor desarrollo de la lengua vasca literaria durante varios siglos. Los habitantes no dudan de su condición de vascos, tal como se comprueba con diversos ejemplos: el equipo de rugby del Biarritz Olympique y su profusión identitaria, así como las fiestas de agosto de Bayona de igual exaltación vasca, así como manifestaciones de otras diferentes localidades, y sin embargo, su vasquidad no se refleja en partidos nacionalistas que no llegan a superar el 8 por cien del electorado, en determinadas elecciones locales.

Más destacable, por lo tanto, en el ámbito del folklore que en una vivencia política o ciudadana, muy propicia a la defensa de la República una e indivisible, los habitantes vascos del norte de la frontera, han actuado secularmente a espaldas de los vascos del sur. No obstante, ya AZAOLA en pleno franquismo⁹⁵, analizaba

⁹⁵ En su importante obra *Vasconia y su destino. La regionalización de España*. 3 volúmenes. Madrid: Revista de Occidente, 1972.

aquel territorio desde la perspectiva de la complementariedad entre una y otra zona de la frontera, comprobando el fuerte despliegue industrial de Gipuzkoa y Bizkaia, así como Navarra, lo que obligaba a la necesaria interrelación entre el norte y el sur, adoptando la perspectiva de un futuro económico en estrecho ligazón.

Dicho lo cual, preciso es reconocer *la falta de reconocimiento institucional de los territorios del norte*⁹⁶, encuadrados en la parte vasca, junto a los territorios del Bearn en el Departamento de los Pirineos-Atlánticos. Ante la reivindicación, que no es de hoy precisamente, para conseguir un departamento vasco, partiendo de la primera frustración después de una firme promesa electoral del Presidente MITERRAND⁹⁷ para seguir en una denonada negativa gubernamental, con argumentos dispares incluido el peligro de *balcanización* de crearse dicho departamento⁹⁸.

A pesar de arreciarse la reivindicación por parte de una mayoría de los *elus* municipales y cantonales, no se ha avanzado por el momento un solo paso en esta dirección. Pasos que sí se han dado a nivel interno con la *Aglomeración BAB* (Bayona, Anglet, Biarritz) desde 1999; el *biltzar* de Alcaldes, o el movimiento pro-departamento vasco. A nivel común con los territorios del otro lado de la frontera, y en el marco del Convenio de Cooperación transfronteriza⁹⁹, que desembocará en un muy efectivo *Protocolo de cooperación transfronteriza* entre la Comunidad Autónoma del

⁹⁶ Al respecto AHEDO, Igor, *Entre la frustración y la esperanza. Políticas de desarrollo e institución en Iparralde* (Oñati, 2003). Últimamente, su artículo *Luces y sombras de las relaciones con Iparralde* en el número 74 (II) (2005) de la *Revista Vasca de Administración Pública*, pp. 31 y ss.

⁹⁷ Denunció este incumplimiento Iñaki AGIRREAZKUENAGA, en su artículo *Ipar Fuskal Herria Departamentua Noiz?*, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2 (enero-abril, 1982), pp. 483-492.

⁹⁸ *Peligro* según el a la sazón Ministro del Interior, Pierre CHEVENEMENT en declaraciones a la prensa.

⁹⁹ En este plano FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos, *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad. Especial referencia al sector fronterizo del País Vasco* (Lleida, 1985).

País Vasco y la Región de Aquitania, con un segundo Protocolo de cooperación que incluía a la Comunidad foral de Navarra; Protocolos que funcionaron, especialmente en el ámbito de la investigación, con gran efectividad y eficacia, tal como señalaremos más adelante.

Paralelamente, también se ha llegado a una cierta institucionalización de la Euro-ciudad Bayona-San Sebastián, con el fin de convertirla en una nueva ciudad europea de 600.000 habitantes, deviniendo como consecuencia en una Agencia Transfronteriza¹⁰⁰. Así como el consorcio BIDASOA-TXINGUDI, con los ayuntamientos de Irun, Hondarribia y Hendaia, que igualmente están llevando a cabo diversas políticas comunes, con resultados positivos.

Con esos nubarrones y claros en el horizonte, la parte norte del País Vasco se encuentra lindante entre la constante frustración –véase el departamento vasco–, la necesidad de políticas concretas de ligazón con la desarrollada e industrializada parte sur, y en un entorno tradicionalmente al servicio de la República, con un importante déficit de medidas propiciadoras del euskera. *Totum revolutum* que, tarde o temprano, desembocará en un nivel de relación estrecho, promovido por necesidades económicas, cara a una población que muy mayoritariamente desea la institucionalización del País y el establecimiento concertado con la parte del sur del mencionado territorio. En lo que afecta a aquel espacio, ésta y no otra, es la auténtica especificidad.

¹⁰⁰ AHIEDO, Igor, Luces y sombras de la relación con Iparralde, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II), (2005), p. 47.

3. LA PLASMACIÓN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DEL HECHO DIFERENCIAL VASCO

Volviendo a las Comunidades autónomas del País Vasco y la foral de Navarra, parece llegada la hora de percibir la huella en el bloque de la constitucionalidad, de las señas específicas del régimen especial en el conjunto de Vasconia, con basamento en la Constitución de 1978, así como en el Estatuto de autonomía de 1979 y en la Ley de *Amejoramiento* del Fuero de Navarra de 1982.

3.1. Referencias constitucionales a la singularidad vasca

En un somero recorrido por las diversas Constituciones españolas, poco, muy poco, puede reseñarse de la relación entre ese conjunto constitucional y el ámbito de la especificidad vasca. Bartolomé CLAVERO, autor que con rigor ha analizado tan particular relación¹⁰¹, repasando el estado de las declaraciones en este ámbito

¹⁰¹ En su amplia obra sobre este aspecto, destacaré el artículo Nacionalismo confesadamente vasco y el inconfeso español. En VVAA, *Foralismo. Derechos Históricos y Democracia*. Bilbao: Fundación BBVA, 1998, pp. 269 y ss. Sobre la vida foral en

que transcurren hasta la de 1978, situándolas en *la casa oscura y tenebrosa del nacionalismo, la que hoy está más de moda resaltar, nacionalismo español por supuesto, desde una posición declaradamente constitucional e inconfesadamente nacionalista*. Insiste CLAVERO que *no es caprichoso ni vano que aquel constitucionalismo decimonónico era característicamente nacionalista* (p. 270).

Sirvan de explicación las anteriores afirmaciones, para indicar la práctica ausencia de referencias forales en los sucesivos textos constitucionales. Gregorio MONREAL¹⁰², realiza un pormenorizado examen de esas huellas, desde Bayona y Cádiz pasando por la Constitución de 1837, para llegar a la reforma navarra de 1841 y a la abolición foral de CÁNOVAS. No deja de ser sintomático el dato que sólo en la *afrancesada* Constitución de Bayona de 1808, existió al menos *un eco de la foralidad de los cuatro territorios, mencionados nominalmente, algo que no volverá a ocurrir en ningún texto constitucional español*. Puesto que la Constitución gaditana se olvidará de los fueros vascos, pese a las voces de los diputados representantes de estos territorios que exigieron el reconocimiento de su representatividad foral; postulantes que fueron ignorados, incluso despectivamente, por los propios constituyentes. Por su parte, en la Constitución progresista de 1837, se percibe el mismo silencio, circunstancia que explica la negativa de las Diputaciones forales a jurar esta Constitución; y ello pese a que la vizcaína al menos, era de extracción liberal. Negativa que originó su destitución por las Cortes del reino¹⁰³.

La Constitución de 1978 supuso, por primera vez en la historia constitucional, que el régimen foral de los cuatro territorios

momentos preconstitucionales, con curiosas similitudes con situaciones bien actuales, ASTIGARRAGA, Jesús *Los Ilustrados Vascos. Instituciones y Reformas económicas en España*. Barcelona: Crítica, 2003.

¹⁰² Así lo señala en su ponencia La diferencia foral en las Constituciones españolas. En VVAA, *Estado autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*: Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000, pp. 125 y ss.

¹⁰³ MONREAL, G.. *La diferencia...* *op. cit.*, p. 138.

históricos fuera abordado de frente. Un autor que ha estudiado el Estado autonómico que surge de la Constitución vigente, haciéndolo con profundidad y objetividad, Eliseo AJA¹⁰⁴, al perfilar los *diferencialismos* en el bloque de la constitucionalidad, destaca, en referencia implícita al particularismo vasco, el hecho que tanto el País Vasco como Navarra, disponían de todos los elementos que según el mencionado bloque definían, a su vez, al hecho diferencial, citándolos a continuación exhaustivamente: territorios históricos, lengua propia, Derecho civil foral, policía propia y sistema de Concierto y Convenio fiscal. El resto de Comunidades autónomas puntuaban en alguna, o algunas, de estas realidades institucionales; ninguna otra, ni de lejos, asumían la totalidad de ellas.

Pero esta conclusión es el espacio final derivado del entramado constitucional y de la norma estatutaria. Volviendo al texto de la Constitución y a su referencia foral, dos vías se persiguen por la reivindicación de la representación vasca: una, de estricta obediencia al pasado histórico-foralista, que no superará la tramitación del Congreso de los Diputados; otra segunda, que se conseguirá plasmar en un precepto constitucional (la Disposición Adicional 1ª), que supondrá el reconocimiento de las virtualidades presentes del pasado foral.

Parece oportuno, por ese significado de *tracto* histórico, reproducir textualmente, la enmienda 689 presentada por el grupo vasco en la Cámara baja¹⁰⁵, aunque su recorrido fuera –justo es reconocerlo– limitadamente corto:

1. Se derogan las leyes de 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.

¹⁰⁴ En su libro *El Estado autonómico: Federalismo y Hechos Diferenciales*. Serie libro universitario, Ensayo; 103. Madrid: Alianza, 1999.

¹⁰⁵ Sobre esta enmienda, sus entresijos y pinceladas, el volumen: *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución: Historia y alcance de unas negociaciones*. Bilbao, 1979. Con carácter general, TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes Documentales... op. cit.*

2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios.

3. Se renueva el Pacto foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar parte de un único ámbito territorial, creando de común acuerdo, las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse.

5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se sometería a referendo popular.

La crítica al rancio sabor a arcaico que el pacto con una institución no representativa, como es la Corona, se respondía por sus mentores que el término *Corona* equivalía, al menos en la actualidad del momento, al Estado global. Fuera uno u otro el significado, la enmienda fue derrotada; de ahí, el cambio de orientación y la apertura de un largo y proceloso proceso que desembocó finalmente en la ya aludida Disposición Adicional primera. Pero antes de entrar en su componente, reveladamente esencial, interesa determinar a vuelo de pájaro y con carácter general, de donde se nutre la genérica construcción *diferencialista* en la Constitución, no reservada en exclusiva a los territorios vascos, aunque la referencia primordial sea a éstos.

Siguiendo a Juan Cruz ALLI¹⁰⁶, puesto que considero que su sistematización es apreciablemente completa, la existencia de hechos diferenciales en la Constitución, pueden ser agrupados de la siguiente manera:

¹⁰⁶ En su ponencia Los hechos diferenciales y la Constitución de 1978. En VVAA, *Estado autonómico y Hecho diferencial... op. cit.*, pp. 150 y ss.

a) La configuración de España por *nacionalidades y regiones* (artículo 2), que aunque no tenga después efectividades distintivas entre una y otra en el Título VIII, al menos se reconoce a las Comunidades denominadas históricas, un peculiar procedimiento de acceso a la autonomía (Disposición Transitoria 2ª) y de una rigidez estatutaria que incluye un referéndum (artículo 151 y 152).

b) Se reconoce la oficialidad de las lenguas propias y de las culturas de esas Comunidades declarando que *la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección* (artículo 3). Del mismo modo, se prevé la existencia de características culturales propias de los territorios que las disfrutaran (art. 143.1).

c) Las peculiaridades de la organización territorial previstas en el artículo 141.3 y 4 que desembocarán, ya en el marco estatutario, en los *territorios históricos* propios del País Vasco.

d) Los derechos civiles, forales o especiales (art. 149.1.8). Tal como igualmente precisa ALLI¹⁰⁷, el Derecho civil foral o especial ha sido uno de los elementos vencedores de los intentos uniformistas con ocasión de la codificación decimonónica, acreditando una personalidad y un modo de estructurar la sociedad y las relaciones jurídicas, que afecta directamente a las personas y a los derechos. Precisamente este reconocimiento de su vigencia, ha supuesto un hecho diferencial adicional, respecto a los territorios de derecho común.

e) Las policías autonómicas en el marco establecido por el art. 149.1.29, que debía ser completado por una futura ley orgánica y por el propio Estatuto de autonomía.

f) El reconocimiento de *los derechos históricos de los territorios forales*, que la Constitución ampara y respeta (Disposición Adicional 1ª).

g) El régimen económico y fiscal de Canarias (Disposición Adicional 3ª)

¹⁰⁷ Ponencia *cit.* p. 159.

h) La Disposición Derogatoria segunda, que en su apartado segundo, dispone: *en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la ley de 21 de julio de 1876.* Tal disposición, en opinión de ALLI, supone la desaparición del ordenamiento y de las normas básicas del régimen foral de las tres provincias vascas citadas; por el contrario, se mantiene la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839, base de la Ley para Navarra de 1841 (p. 161).

No cabe duda que el paso más consistente y sobre el que pivotó, en este apartado, el eje de la Constitución, adoptando una perspectiva *historicista*¹⁰⁸, no fue otro que la Disposición Adicional 1ª, referida de forma directa a la pretensión vasca:

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.

En el primer momento constituyente, un cierto desconcierto fue palpable en la doctrina ante la realidad y futuras posibilidades de esta disposición adicional. No sólo por la novedad que suponía dicha declaración, en la historia constitucional española¹⁰⁹.

Finalmente, y con consecuencias bien actuales, la Disposición Transitoria cuarta, que establece el procedimiento de una posible incorporación de Navarra *al régimen autonómico vasco*,

¹⁰⁸ Como señaló Luis LÓPEZ GUERRA [artículo titulado Modelo abierto y hecho diferencial, *Revista Vasca de Administración Pública*, 47 (II), (1997)]; *la raíz del Estado de las Autonomías sólo puede comprenderse desde una perspectiva histórica, o si se quiere historicista [...] en su origen concreto hay que encontrarlo en una voluntad de integrar en la Constitución de un Estado democrático a unas Comunidades con nombre propio, garantizando el mantenimiento de su identidad histórica [basada en el hecho diferencial] en el marco de una organización estatal más amplia* (p. 100).

¹⁰⁹ Destaca esta *novedad* Rafael ENTRENA CUESTA, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*. *Op. cit.*, p. 2421.

señalando a quién corresponde la iniciativa y cuál debe ser la mayoría de su ratificación por referéndum.

Es conocido que en quien fue su principal impulsor, de aquella Disposición, el PNV, corrían paralelas dos magnitudes que desembocarían conjuntamente en dicha Disposición adicional. Una primera se conectaba con la reivindicación fuerista tradicional, que servía para la exigencia de un máximo de autogobierno, amparándose en lo que Javier CORCUERA ha denominado *el mito foral*¹⁰. La concreción de esta posición se centraría en la ya citada enmienda 689 presentada por la minoría vasca en el Congreso de los diputados y conseguiría su supervivencia con el texto de la Disposición Adicional, pese a que autorizadas voces nacionalistas, así Federico ZABALA en el Senado –que fue donde se planteó la principal batalla dialéctica–, señalarían lo peyorativo que suponía que tales derechos históricos quedaran vinculados a la suerte de la Constitución, y no a la voluntad del pueblo vasco.

Existía una segunda razón subyacente en la Disposición constitucional. La realidad interna del País Vasco, con la aparición de una importante fuerza política rupturista y ultranacionalista, como significó Herri Batasuna ya desde su emergencia en 1978, había radicalizado las posturas del contexto político vasco, en medio de una feroz ofensiva de ETA. En esta encrucijada y situado el PNV en medio de la *bagarre*, la Disposición Adicional se convertirá en la fórmula –coartada para comprometerse– con el texto constitucional; convirtiéndose, de tal modo, en la justificación esencial para defender la posición de abstención en el referéndum constitucional, postura que al final adoptó el PNV¹¹.

¹⁰ En su artículo La Constitucionalización de los Derechos históricos: fueros y autonomía, *Revista española de Derecho Constitucional*, 11 (1984).

¹¹ En mi ponencia titulada Pacto foral y Constitución: 1977-1979, *Gerónimo de Uztariz*, 20 (2004), pp. 153-160, señalé que ante al interrogante de si con ocasión del evento constituyente y su plasmación en la Constitución, tuvo lugar el pacto foral perseguido en esa coyuntura, la respuesta debe ser evidentemente negativa; no hubo tal pacto, aunque estuviera próximo.

Por parte de los partidos de ámbito estatal puede decirse que hubo un real esfuerzo por conseguir, mediante esta cláusula, la integración en la Constitución del Grupo parlamentario vasco, rozándose en alguna ocasión y en el proceso constituyente, el éxito en este objetivo; tampoco, sin embargo, se explayó una visión de fondo suficiente para proporcionar una salida válida en ese pretendido pacto foral. Para la posterioridad, restan las palabras –más declaración retórica que de contenidos propios– del diputado Óscar ALZAGA¹¹² cuando refiriéndose a esta Disposición y a la Derogatoria 2ª, mencionó que se trataba de *un gesto histórico de comprensión hacia el pueblo vasco*.

La fórmula final de la Disposición, suma de diversos consensos y de múltiples propuestas, no alcanzará por su ambigüedad última, el objetivo buscado, enmarañándose la problemática de fondo, dejada al albur de muy variadas y contradictorias interpretaciones.

Sin entrar en el decurso posterior que comenzaría en el inmediato y considerado como trascendental Estatuto autonómico, la pura letra de esta disposición, llevaba a determinadas conclusiones:

a) Existían en su texto una doble alusión a dos realidades claramente diferenciables: los derechos históricos en el primer párrafo, y el régimen foral, en el segundo, agrupados en un conjunto aparentemente totalizador pero cuyo entrecruzamiento y deslindamiento deberá ser confrontado con posterioridad.

b) La disposición prevé una actualización general, que sitúa la operación en un proceso dinámico y de futuro, a cumplimentar por diversos procedimientos, comenzando por el Estatuto de autonomía.

c) Existe una salvedad en la Disposición en cuanto que dicha actualización no se plantea con carácter preceptivo. La

¹¹² En la *Constitución Española de 1978. Comentarios sistemáticos*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978, pp. 977 y ss.

expresión *en su caso*, parece cuestionar la perentoria necesidad de la puesta en marcha del proceso actualizador.

d) El marco constitucional y estatutario fue considerado –como ya se ha hecho notar– excesivamente riguroso para encuadrar con solidez una auténtica revitalización, incluso resurrección foral.

Bien es cierto que en otro apartado de la Constitución el escenario foralista había sido la fuente originaria y justificante del mismo, hasta el punto de llamársele el *precepto foral*. Me refiero al tantas veces aludido –y tan pocas aplicado– artículo 150.2 (*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros así como las formas de control que reserve el Estado*). Precepto cuyo principal mérito es estar ahí, al servicio de una determinada coyuntura y con ánimo de prestar sus méritos para una buena causa: más como una expectativa de futuro, que de presente. En todo caso, en el momento constituyente fue considerado como un éxito de la minoría vasca, considerándose por esta razón como una de las partes positivas de la Constitución¹¹³.

Aprobada la Constitución, la Disposición Adicional 1ª dio pie a lo largo de la década siguiente a auténticos torrentes de letra impresa, celebrándose sucesivamente varias jornadas de estudio, congresos, cursos monográficos, así como la publicación de monografías y artículos académicos¹¹⁴. También la década siguiente, e

¹¹³ Vid. *El PNV ante la Constitución* y sus referencias laudatorias al artículo en cuestión.

¹¹⁴ Se ha hecho ya referencia al más completo estudio, organizado por la Facultad de Derecho de la UPV, titulado *Jornada de Estudio sobre la Actualización de los Derechos Históricos* (Bilbao, 1986) o la posterior, *Los Derechos Históricos Vascos* en el marco del II Congreso Mundial Vasco (Oñati, 1988). Últimamente, el I. Symposium: *El Derecho Histórico de los Territorios de Vasconia: Protagonistas y artífices, Notitia Vasconiae*, 1 (2002).

incluso la actual, han seguido nutriéndose de pensamientos vivificadores del mismo mandato constitucional. En ese largo arco que va desde sus orígenes constitucionales¹¹⁵ hasta el nuevo siglo, como trabajo de síntesis y del estado de la cuestión en momentos de reflexión, me parecen interesantes las conclusiones esquemáticas derivadas de la famosa Disposición Adicional 1ª, que expuso el historiador del Derecho, Jon ARRIETA¹¹⁶ y que paso a resumir someramente, admitiendo su discutibilidad:

1. Se restringe absolutamente en cuanto al ámbito de territorialidad afectado, a Gipuzkoa, Bizkaia, Álava y Navarra.

2. Se restringe la aplicabilidad de la Disposición Adicional primera, al ámbito del Derecho público; no por lo tanto, a la ordenación del régimen constitucional de la foralidad civil.

3. Admite únicamente la perspectiva del derecho objetivo. Se trata de un régimen foral, debidamente estructurado a través de sus órganos y competencias.

4. Se remite expresamente a la teoría de la garantía institucional en salvaguarda de la foralidad.

Las monografías son numerosas y particularmente válidas. Citaré a algunas de ellas: LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*. Oñati, 1997; COELLO, Carlos, *La Disposición Adicional primera y la organización administrativa vasca*. Logroño, 1997; LOJENDIO, Juan Ignacio, *La Disposición Adicional 1ª de la Constitución española*. Oñati, 1988; PORRES, Juan, *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*. Oñati, 1992; MUÑOZ MACHADO, Santiago, La disposición adicional Primera de la Constitución en *Derecho Público Foral de Navarra*, pp. 323 y ss.; CORCUERA y GARCÍA HERRERA, *La Constitucionalización de los derechos históricos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos, 2002.

¹¹⁵ Destacaría en esos prolegómenos, el trabajo de CLAVERO SALVADOR, Bartolomé. *El principio de salvedad constitucional del derecho histórico vasco*. En Congreso de Derecho Vasco: la actualización del Derecho Civil. Oñati: IVAP, 1983, pp. 171-189.

¹¹⁶ En su ponencia en el volumen dirigido por Ernest LLUCH y Miguel HERRERO, titulado *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*. Barcelona: Crítica, 2001. Anteriormente y con los mismo directores el volumen *Foralismo. Derechos históricos y democracia*. Bilbao: Fundación BBVA, 1998, había ya entrado con profundidad en la materia.

5. Se basa en una explícita e intensa negación de la legitimidad histórica, para admitir única y exclusivamente la basada en la Constitución.

6. Se produce cierta ambivalencia o vacilación sobre si se actualiza un régimen o se trasladan competencias, según se dé prevalencia a la operación de actualización del régimen foral o se reduzca a la actualización de concretos derechos históricos.

7. Admite como titulares a los territorios de Gipuzkoa, Bizkaia, Álava y Navarra.

8. Admite un cierto grado de conexión con la historia, en la medida en que se trata de mantener o recuperar una imagen reconocible de la foralidad, tomando como referencia la fase posterior a la ley de 1876.

9. Hace una interpretación estricta de la expresión *marco constitucional y estatutario*.

10. Concede gran importancia a un concepto no siempre fácil de determinar, como es el de *la imagen reconocible* de la foralidad.

Proyección de futuro que no puede impedir ni ocultar la frustración que embargó a *los nuevos fueristas*, tras la consolidación final de la Disposición Adicional primera. Como ha escrito, bien recientemente, Gregorio MONREAL¹¹⁷, *la Disposición Adicional primera reproducía casi de manera literal la Ley de 25 de octubre de 1839. Y esa es ciertamente otra tradición de reconocimiento de los derechos históricos, basada no sólo en la unidad política sino en la unidad constitucional.*

Otro debate se abrió de inmediato: la citada Disposición Adicional tenía efectividades reales y consecuencias palpables, o por el contrario, se trataba de una consideración meramente declarativa y bienintencionada (*para contentar a los vascos*) al servicio de planteamientos míticos o legendarios, poco asumibles en momentos como los presentes. Es cierto, como no podía ser de otra

¹¹⁷ En su ponencia *Actualización de los Derechos históricos op. cit.*, p. 282.

manera, que la mejor doctrina se ha decantado, siguiendo la estela de GARCÍA DE ENTERRÍA, por dar valor normativo en su totalidad a la Constitución; por lo tanto, también a la Disposición Adicional primera, dotada de la vinculatoriedad, eficacia y aplicabilidad directa de todos y cada uno de los preceptos de la propia Constitución.

Sobre todo y ante todo, se debía no defraudar las expectativas que puedan derivarse de un pacto menor, no asumido totalmente por una de las partes, pero que representó un hito en la referencia constitucional al hecho foral supérstite. O como han señalado Miguel HERRERO y el llorado Ernest LLUCH¹¹⁸, se trata de *tomarse en serio la Disposición Adicional primera*, en párrafo que por su fuerza y sentido me limito a reproducir textualmente:

La Disposición adicional primera o se la toma en serio, se le presta la lealtad debida, se interpreta correctamente según requieran las reglas de la hermenéutica jurídica y se sacan las oportunas consecuencias, o ponemos en tela de juicio la Constitución toda. No cabe exigir lealtad constitucional si partimos de que una de sus disposiciones, la Adicional primera, es pura retórica o sólo mito y, en consecuencia nos negamos a su lógica interpretación, invocando una u otra excusa política, una u otra opinión periodística, una u otra experiencia personal, uno u otro temor escatológico causado por el libro de moda del último fin de semana...

Se pueden decir las cosas tan claras como las expresadas en las anteriores líneas, pero difícil de superarlas en su sencillo pero contundente argumento. Llamamiento de dos personas que no han pertenecido, salvo por su aprecio e interés, al País Vasco, que sin embargo, y siempre en el recuerdo el ilustre catalán; formulan su apuesta por la coherencia y la racionalidad, frente a la frivolidad y la inescrutable deriva partidista.

¹¹⁸ Prólogo de *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, p. 15.

3.2. El hecho diferencial en los Estatutos autonómicos

Planteada la posibilidad de diferenciación en la propia Constitución y de forma esencial en la Disposición Adicional primera, parecían llamados los Estatutos de autonomía a desarrollar las expectativas abiertas y cumplimentar así con las posibilidades esbozadas en el texto constitucional. Se pretende a continuación examinar la existencia de la peculiaridad perceptible en el primer Estatuto autonómico promulgado¹¹⁹, el referente a la Comunidad autónoma del País Vasco (Ley de 18 de diciembre de 1979), así como la posterior Ley de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982.

Tanto una como otra norma poseen indiscutibles rasgos comunes que obligan a este tratamiento paralelo en cuanto a las bases de la diferencialidad del resto comunitario; aunque también difieren en contenidos concretos, si bien puede considerarse que la mencionada diferencia se materializa en aspectos secundarios o accesorios.

3.2.1. El Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Comenzando por el Estatuto de esta Comunidad autónoma, se puso de relieve en los albores del nuevo sistema autonómico, que el Estatuto aludido, y sólo él, contaba con una característica esencial: suponía la culminación normativa del proceso abierto con la transición política, reforzado por la Constitución, así como el texto dispositivo epigonal producto del consenso partidista básico, plasmado esencialmente en la Constitución también. Notas que explican las mismas claves del Estatuto y de su difícil y complicado proceso a lo largo de todo el año de 1979, que primaba la necesidad urgente de proporcionar salidas políticas a una problemática ásperamente controvertida y envuelta en un terrible terrorismo.

¹¹⁹ Aunque con mínima distancia con el Estatuto de Cataluña, que de esta manera y por primera vez en el siglo, quedaba supeditado temporalmente a la reivindicación vasca.

La cuestión crucial de entrada va a girar en torno a las reales consecuencias que la Disposición Adicional primera de la Constitución producía en el entramado general y en específicos aspectos de la norma autonómica. Ya desde un principio se planteó un dubitativo interrogante: ¿La citada Disposición Adicional equivalía para este Estatuto a la configuración de un régimen de especialidad similar a la construcción de los Estatutos de derecho especial en el sistema italiano?¹²⁰ O por el contrario y como alternativa, ¿la foralidad se limitaba a expresarse en determinados contenidos competenciales y organizativos de características peculiares?

De decantarse por la primera postura, el Estatuto en cuestión se situaría en un plano ciertamente singular, que llevaría implícito el trazado de una frontera delimitadora en relación al resto de Comunidades autónomas, con la sola excepción de Navarra. Mientras que los efectos consiguientes a la adopción de la segunda posición, conllevarían una simple y sencilla especificidad sectorial, basada en el apoyo expreso en dicha disposición constitucional y traducida en aspectos también singulares, del contenido del propio Estatuto.

En aquellos momentos iniciáticos, manifesté mi opinión favorable¹²¹ a que el juego combinado de la disposición constitucional y del texto estatutario, suponía la voluntad consensuada de elevar el techo constitucional al máximo para esta Comunidad, consiguiéndose de tal modo un régimen peculiar privativo; techo al que no podían acceder otras Comunidades autónomas, con la excepción posterior de la Comunidad foral de Navarra. Todo ello, sobra la insistencia, con el fundamento constitucional referido.

Se pensaba, por lo tanto, en el Estatuto para alcanzar completamente el encargo constitucional de la actualización foral. ¿Se

¹²⁰ Sobre esta equiparación, FIGUEROA, Alberto, El marco constitucional y el Estatuto. En VVAA, *Instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca*. Oñati: IVAP, 1982, p. 151.

¹²¹ En mi ponencia El Estatuto de Autonomía de Euskadi, en la obra colectiva *L'autonomie. Les Régions d'Europe en quête d'un Statut*. Niza, 1981, p. 108.

cumplió con este encargo o al menos, se intentó la actualización general prevista? Bartolomé CLAVERO¹²² expuso en su momento y con su habitual clarividencia, que las previsiones constitucionales en lo que interesaba al reconocimiento de derechos históricos, pudieran haber sido al menos, aunque ciertamente lacónicas, más substantivas; correspondía por ello a la vía estatutaria, la auténtica substanciación de tales derechos, comenzando por la propia identificación del supuesto. Constatava sin embargo, el catedrático andaluz, el parcial aplazamiento deducible del Estatuto de autonomía sobre la realización de dicha operación, que *queda ahora pendiente sin plazo*.

No obstante existen a lo largo y ancho del Estatuto, explícitas alusiones a la disposición constitucional en tanto fundamento de un régimen peculiar, que proporciona suficientes líneas argumentales para una definición más ajustada de la operación actualizadora.

Un dato debe ser resaltado, tanto por su significativa importancia como por el trasfondo que revela. Me refiero a las diferencias existentes entre el proyecto de Estatuto aprobado en diciembre de 1978 por la Asamblea de parlamentarios vascos en Gernika, y el que será el texto definitivo, como producto final tras el paso por la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados; diferencias que son ciertamente explícitas y cualitativas en una somera comparación de ambos textos¹²³.

Pues bien, es en el proyecto del Congreso y de su Comisión Constitucional, producto directo –como es notorio– de la paralela negociación en la Moncloa que se desarrolló entre la Presidencia del Gobierno español y vasco con sus correspondientes equipos, cuando ante determinados atascamientos puntuales aparece la mención por primera vez, y siempre con referencia a materias de

¹²² *Del principio de salvedad constitucional... op. cit.*, p. 176.

¹²³ Sobre esta comparación, una vez más, TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales... op. cit.*

indudable trascendencia, a la Disposición Adicional primera, como alegación formal y marco de cobertura para esos aspectos singulares. Los contenidos se mantenían de este modo sobre lo previsto en el proyecto de Gernika; la variación consistirá simplemente en la justificación formal de ese punto problemático, que de esta manera consigue sobrevivir gracias al precepto constitucional.

Es preciso ya referirse a una cláusula de salvaguarda, auténtico correlato de la Disposición constitucional, aunque doctrinalmente se hayan marcado diferencias. Me refiero a la Disposición Adicional única del Estatuto que señalaba lo siguiente:

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 en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.

Cláusula de reserva estatutaria que tiene un precedente directo en un artículo similar del Estatuto aprobado en Estella, en junio de 1931, introducido como enmienda en la asamblea municipal celebrada en esta villa, por un representante del PNV.

Es comprensible así, como señala Pablo LUCAS VERDÚ¹²⁴, que se le denomine como una salvaguarda estatutaria que encierra una verdadera formalización de los derechos históricos mediante la remisión a la historia, aunque combinada con otra mirada dirigida al ordenamiento jurídico actual o futuro.

Puede ser oportuno destacar unas breves notas al hilo de la citada Disposición Adicional única del Estatuto de autonomía:

a) A diferencia de su homónimo constitucional, el precepto estatutario obliga a emerger, pienso que de forma premeditada, dos nuevos conceptos: el *pueblo vasco* considerado titular y por lo tanto, protagonista de la reserva de derechos y de la subsiguiente ope-

¹²⁴ En su ponencia titulada Penetración de la Historicidad en el Derecho Constitucional español. El artículo 149.1.8 y la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, publicada en las Actas del *Primer Congreso de Derecho Civil vasco* (San Sebastián, 1982).

ración actualizadora; y el *ordenamiento jurídico*, nuevo marco genérico de referencia en dicha operación, indudablemente más amplio y global que las menciones recogidas en la disposición constitucional (Constitución y Estatutos).

b) La visión de futuro perceptible en la disposición estatutaria, que suponía un evidente reconocimiento por parte del estatuyente, de un proceso de actualización de derechos históricos, enfocado de forma trascendente a la misma norma estatutaria.

c) La referencia específica se formula en relación a concretos derechos conectados con la historia, y no a un abstracto pasado foral, tal como aparece en el segundo párrafo de la disposición constitucional.

d) Disposición Adicional que tal como se hizo notar, perdió en la negociación de la Moncloa, la referencia última a la *voluntad de autogobierno* del Pueblo Vasco; desaparición significativa que desposeía a la reserva estatutaria de la nota subjetiva de la exigencia popular de un mayor autogobierno.

Siguiendo adelante, son varias las referencias a contenidos específicos basados en la Disposición Adicional constitucional, en cuanto fundamento de una concreta especificidad existente en esenciales artículos del Estatuto autonómico. Citaré en primer lugar, en este apartado, el artículo 16 referido a la enseñanza, que se justifica de inicio y con precisión *en la aplicación de la Disposición adicional primera de la Constitución* para afirmar la competencia de la Comunidad autónoma sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, *sin perjuicio*¹²⁵ del artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

¹²⁵ Este *sin perjuicio*, así como otras expresiones de similar cariz, también son un *invento* de la negociación de la Moncloa, con la clara intención de servir para desbloquear puntos de nivel altamente problemáticos, planteados con ocasión de dicha negociación.

Equilibrio entre actualización de un derecho histórico, y puede recordarse al respecto la tradicional competencia de las Juntas y sobre todo de los municipios vascos sobre la instrucción primaria¹²⁶, así como el respeto en la materia a preceptos constitucionales. Carmen AGOUES¹²⁷ señala otro dato precisamente por su carácter sintomático: el cambio originado una vez más en la letra estatutaria por la negociación desarrollada en Madrid, puesto que allí donde el proyecto de Gernika declaraba la competencia *exclusiva* de la Comunidad Autónoma sobre la enseñanza, el texto definitivo prescindirá de toda referencia a la exclusividad competencial, para centrarla en la alusión a lo dispuesto para su aplicación, en la Disposición constitucional. No obstante, justo es indicar que este artículo referido a la ardua cuestión de la enseñanza –una vez más fue uno de los temas de más difícil negociación en el decurso estatutario–, ha tenido en la ordenación posterior unos resultados difícilmente encuadrables en la especificidad de la actualización de derechos históricos.

Un superior valor descriptivo alcanza en este aspecto, el artículo 17, precepto que comienza con la siguiente mención: *Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la Disposición Adicional primera de la Constitución, corresponderá a las instituciones del País Vasco [...] el régimen de la Policía autónoma.* Se partió por lo tanto de un evidente derecho histórico –las policías forales, que nacidas de forma similar que en otros territorios de la monarquía, habían conseguido subsistir, hasta la actualidad–, para avanzar en la también difícil creación de una policía dependiente del Gobierno Vasco. Policía que significará con el tiempo y a través de un rápido despliegue, tal vez la seña emblemática más representativa de la Comunidad, con el pleno desarrollado de la *Ertzaintza* considerada como *policía integral*.

¹²⁶ Así lo reseñé en mi artículo Análisis de la educación en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, 9 (mayo 2001).

¹²⁷ En su libro *El régimen jurídico de los centros docentes de educación no universitaria*. Granada: Comarcs, 2000. Colección Biblioteca Comares de ciencia jurídica.

Dos grandes espacios, con apariencia externa de una mayor singularidad, son asimismo cubiertos en su regulación estatutaria, con las correspondientes alusiones a la actualización del régimen foral: uno, ni más ni menos que el que se refiere al soporte económico y financiero de la autonomía, centrado en el instrumento del concierto económico (artículo 41); el segundo, de igual respeto al sistema foral tradicional, cuando el Estatuto entra en el régimen privativo de la organización de los denominados Territorios históricos, considerados, significativamente, *poderes del País Vasco*.

Aunque los precedentes sean las cuestiones materiales de un mayor alcance, sobre las que obligadamente se entrará de inmediato, existen algunas otras referencias estatutarias en conexión con actualizaciones de este tipo. Citaré así, al artículo 10.34 que establece que en materia de carreteras y caminos, además de las competencias citadas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones forales conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencial que ostentan o que en su caso hayan de recobrar a tenor del artículo 3º de este Estatuto.

Demostración palpable de una innegable especificidad denotable en el Estatuto de la Comunidad autónoma, que por voluntad constituyente se trasladó a la letra estatutaria. Si se indicó, con Bartolomé CLAVERO, que la general posición actualizadora de derechos históricos no parecía agotada con la norma estatutaria y pendía de posteriores actualizaciones parciales, el bloque de la constitucionalidad había desarrollado el precepto constitucional con una más que ponderada generosidad. El futuro, y con él el Tribunal Constitucional, tenían la palabra para una ulterior determinación.

3.2.2. El Amejoramiento navarro

La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982, era también natural-

mente tributaria de los principios constitucionales¹²⁸ y juega como propia con la Disposición Adicional primera¹²⁹. La relevancia de la Disposición Transitoria cuarta no impide mencionar que también la futura Comunidad foral contará con un importante dispositivo en la propia Constitución, al que se hará mención genérica al tratar de las especificidades en su interior¹³⁰.

Se inició así un lento proceso hacia la autonomía política de Navarra¹³¹, que curiosa y paradójicamente, no concluyó con un referéndum aprobatorio¹³². Procedimiento que ha sido puesto en duda desde una vertiente democrática y constitucional¹³³, aunque finalmente se consolidara con la promulgación de la Ley orgánica de agosto de 1982¹³⁴.

¹²⁸ Al respecto, José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA en su ponencia Navarra en la Constitución en la obra colectiva *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero*. Madrid: Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, 1992, pp. 163 y ss.

¹²⁹ Sobre esta Disposición y el régimen de Navarra, MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público Foral de Navarra*, pp. 223 y ss.

¹³⁰ Sobre el genérico régimen jurídico navarro, PÉREZ CALVO, A.; RAZQUIN LIZARRAGA, M., *Manual de Derecho Público de Navarra*. Pamplona: Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, Instituto de Administración Pública de Navarra, Universidad Pública de Navarra, 2000, y LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*. Oñati: IVAP, 1984. Vid. también la obra colectiva *Diez años del mejoramiento del Fuero (1982-1992). El Estado de las autonomías y Navarra*. Pamplona: Parlamento de Navarra, 1994.

¹³¹ Describe este contradictorio proceso, con brillantez, BARAIBAR ETXEBARRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*. [Prólogo de Juan María Sánchez Prieto]. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2004.

¹³² Justificando el procedimiento seguido, SANTAMARÍA, Juan Alfonso, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra* (Madrid, 1992). Acerca de esta ley, su naturaleza, elaboración y principios, el trabajo de Luis COSCULLUELA en *Derecho Público Foral de Navarra*, pp. 255 y ss.

¹³³ Tempranamente LEGUINA, Jesús, *Los Estatutos de Autonomía* recogido en *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos, 1984, pp. 42 y ss.

¹³⁴ En este sentido RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Mejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*. [Prólogo de Santiago Muñoz Machado]. Pamplona: Departamento de Presidencia e Interior, 1999.

De todos modos, es claro que el Estatuto de la Comunidad foral de Navarra posee unas virtualidades singularizadoras *muy notables*¹³⁵, que no se refieren precisamente a la estructura institucional de la Comunidad foral, cuestión en la que no se registran diferencias con los Estatutos de régimen común, puesto que se parte de un parlamento y un gobierno foral (artículo 10), junto con el presidente, aunque en la elección de este órgano se detectó una cierta peculiaridad que ha ocasionado diversos trastornos.

Por lo demás, una singularidad institucional se encuentra (artículo 46.2 del Amejoramiento) en el mantenimiento del secular Tribunal Administrativo de Navarra, que tras su actualización, ha permitido a los ciudadanos navarros encontrarse en una mejor posición frente a sus Administraciones locales que el resto de ciudadanos del Estado.

El artículo 69 del Amejoramiento establece un instrumento prejudicial de resolución de conflictos de competencia entre la Administración central y la Comunidad foral de Navarra, denominado *Junta de Cooperación*. LOPERENA indica sobre este órgano¹³⁶, que a pesar de su anodino funcionamiento, tiene al menos la virtualidad que admite una posible transacción fuera del marco del Tribunal Constitucional, como fórmula específica de resolución de los mencionados conflictos de competencias.

La estructura de la atribución de competencias en el Amejoramiento se determina en el artículo 39, en el que se señalan como competencias propias de Navarra, en primer lugar todas aquellas que se ejercieran al amparo de la Ley de 16 de agosto de 1841 y sus disposiciones complementarias, planteándose el interrogante de si se sobrepasaba de tal modo, lo que la legislación estatal iba a permitir en desarrollo del título VIII de la Constitución. Proporcio-

¹³⁵ Según destaca LOPERENA, Demetrio, *El hecho diferencial y los Estatutos de autonomía en la obra colectiva Estado autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*, op. cit., p. 175.

¹³⁶ En su ponencia cit., p. 176.

nando una respuesta positiva, LOPERENA considera que Navarra dispone del techo autonómico más alto de todas las Comunidades autónomas incluida la vasca, en virtud de seguir ejerciendo las competencias que hasta el régimen franquista toleró sin problema alguno¹³⁷. En este sentido, el régimen local y la función pública constituyen unos buenos ejemplos para ratificar la anterior afirmación de superioridad. Así se entiende, que el mismo Tribunal Constitucional haya reconocido la competencia foral para regular las elecciones sindicales de sus funcionarios, a pesar de que, como resulta evidente, nunca las instituciones forales habían ejercitado históricamente dicha competencia sectorial; entendiéndose el propio Tribunal Constitucional que el ejercicio de cualquier título competencial, incluso el de la actualización de derechos históricos, ha de hacerse de acuerdo con la realidad social, jurídica y política actual y dentro de competencias generales (funcionarios, por ejemplo).

El artículo 45 del Amejoramiento dispone que la actividad tributaria y financiera de Navarra, se regulará por el sistema tradicional del Convenio económico, poniéndose así a la par del régimen concertista de la Comunidad autónoma del País Vasco; expresión esta última innegable de la máxima especificidad territorial en el Reino de España.

Se ha hecho mención a determinada *singularidad* en la forma de elaboración y aprobación del Amejoramiento, tributaria de determinados intereses sectoriales; desde luego, al margen de los procedimientos previstos en la Constitución. Sin embargo, una solapada ratificación provino del Tribunal Constitucional (Sentencia de 6 de febrero de 1984) cuando declaró que Navarra era una Comunidad autónoma, y por lo tanto su norma básica no era otra cosa que un Estatuto de autonomía; aunque se reconocía que había accedido a la autonomía a través de un procedimiento que nadie antes había advertido y que se incardinaba, para su justificación, en la Disposición adicional 1ª de la Constitución. Disposición que de

¹³⁷ Ponencia *cit.*, p. 177.

esta manera proporcionaba una inusitada cobertura a una operación extremadamente novedosa e igualmente discutible.

Una manifiesta singularidad en el procedimiento legislativo, que aunque no tenga su amparo en la habitual Disposición Adicional 1ª, debe destacarse por sí misma, son las denominadas leyes orgánicas forales o leyes de mayoría absoluta del parlamento, que versan sobre unas materias expresamente determinadas en el mismo Amejoramiento; o sobre aquellas otras, que tratando sobre organización administrativa y territorial, determine el reglamento de la cámara legislativa.

Debe hacerse notar, como suma y compendio, la insistencia en formulaciones pactistas plenamente insertables en la vieja construcción del *pacto foral*, tal como se trasluce a lo largo y ancho del texto del Amejoramiento (artículos 45, 64, 69 y 71); imperativo pactista que aparece bien explícito en su artículo 45.4:

Dada la naturaleza paccionada de los Convenios económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica.

Sin mengua de entrar más adelante en la gran especialidad concertista¹³⁸, sí se puede afirmar en síntesis definitiva, que a la vista del Estatuto autonómico de la Comunidad autónoma del País Vasco y de la Comunidad foral de Navarra, una y otra se configuran en las piezas esenciales para el trazado asimétrico del Reino de España, o siguiendo una expresión francesa, para la formalización de una *geometría variable* del Estado autonómico español. Naturalmente se reconocen sensibilidades, contenidos, incluso diferencias notables, entre ambos textos estatutarios, pero difícilmente puede negarse la existencia de un hilo común, una pretensión coin-

¹³⁸ Últimamente y con sintético rigor, DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, *El régimen jurídico del Convenio de la Comunidad Foral de Navarra*. Serie Echegaray: 2. San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2006.

cidente, incluso unos componentes institucionales provenientes de las mismas fuentes. Aunque justo es reconocer que siguen existiendo quienes parten de la diferencia estatutaria, para pronunciarse por una correlativa nota de ley paccionada en sentido foralista a ultranza, practicada en exclusiva para el Amejoramiento¹³⁹.

En todo caso, reafirmar la común existencia de aspectos idénticos o similares y también de espacios de diferenciación, siempre en el paritario desarrollo de la Disposición Adicional primera de la Constitución.

3.3. Las respuestas del Tribunal Constitucional a los interrogantes del diferencialismo constitucional y estatutario vasco

Del anteriormente descrito ordenamiento y sus referencias vascas, se deducen determinadas coordenadas calificadoras, aunque también se perciben algunas incógnitas no totalmente resueltas por la frialdad o ambigüedad de las normas. Si el objetivo de la actualización general de los derechos históricos parecía convenientemente afrontado, no eran pocos los problemas derivados de esa operación, que estaban lejos de encontrarse suficientemente resueltos. Se mencionarán esas incógnitas, con voluntad de explicitar las respuestas que el Tribunal Constitucional en primer lugar, aunque no en exclusiva, proporcionará en una oscilante doctrina jurisprudencial.

a) Comenzando por la propia diferenciación entre *la actualización de los derechos históricos* o del *régimen foral*, en tanto dos conceptos que se encuentran solapados o yuxtapuestos tanto en la disposición constitucional, como en diferentes apartados del Estatuto en su expresión de cobertura. Conceptos que no son sinónimos sino que asumen un contenido diferente; como lo señaló

¹³⁹ Encabeza esta doctrina, ayer y hoy, DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los Derechos Históricos de Navarra*. [Prólogo de Eduardo García de Enterría]. Pamplona, 1987.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ, los *derechos históricos* aluden a una pluralidad de derechos sin más, mientras que *régimen foral* apunta a una realidad institucional, a un verdadero sistema; luego el primer concepto se halla ligado con el concreto espacio de unos derechos existentes en el tiempo, en tanto que el segundo, se conecta con lo abstracto de una organización, régimen y cotas de autogobierno precedentes en el pasado.

Si el peso de la actualización se sitúa en los derechos históricos, la subsiguiente operación se desarrollaría en una tarea de encuentro de los mismos, previa indagación histórica. Trabajo a encomendar a historiadores del derecho, por más que esa operación investigadora se reduzca en algún caso concreto a una fecha tan poco lejana como 1950¹⁴⁰, difícil de encuadrar por lo tanto, en la pura historia.

Por el contrario, si se pone el acento en la actualización del régimen foral, la tarea adquiere una connotación más genérica, con una evidente conexión con el poder político y el autogobierno, tal como existió en épocas anteriores, centrándose así, en la explicitación contemporánea del pasado foral.

Luego frente a la claridad de una reclamación puntual histórica, que se traduciría obviamente en una reivindicación competencial específica, como característica propia del derecho histórico singular, el régimen foral aludía al *conjunto de las instituciones político-administrativas de cada una de las regiones vascas que estuvieron vigentes hasta 1841 en Navarra y hasta 1876 en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya*¹⁴¹. Lo difuso de este segundo concepto, que oscilará en cuanto al variable aprecio que se posea del poder político en una determinada coyuntura, no parece necesario ponerlo de

¹⁴⁰ La Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de mayo de 1988, sitúa en un Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de Navarra celebrado en esa fecha, la investigación sobre un derecho histórico de la Comunidad foral de Navarra.

¹⁴¹ MONREAL, Gregorio, Evolución histórica del poder político vasco, en la obra colectiva (ESEI) *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*. San Sebastián, 1979, p. 11.

relieve y sobre esta alternativa no tardará en decantarse el Tribunal Constitucional.

b) Si adoptamos el concepto de derechos históricos, otro interrogante se plantea de seguido: el definir quién es el actual titular de los mismos en el proceso actualizador, una vez superada su característica de *historicidad* y convertido en el ejercicio competencial concreto sobre una determinada materia:

Puesto que una elección sería optar por los órganos forales de los territorios históricos, únicos que teniendo la calidad de *históricos*, serán poseedores de dicha nota; otra posibilidad que se planteaba, era partir del dato novísimo de la emergencia de una Comunidad autónoma como consecuencia del Estatuto de autonomía, con la paralela aparición de las denominadas Instituciones comunes (Lehendakari, Gobierno, Parlamento), en tanto representantes del Pueblo Vasco, protagonista citado en solitario en la Disposición Adicional única del Estatuto. El debate que se originó fue ciertamente duro, sobre todo en el ámbito doméstico, con un trasfondo de crisis partidista y seguidamente gubernamental.

c) Ni la Constitución ni el Estatuto de autonomía indicaron cómo debía realizarse la operación actualizadora. Si era difícil cuestionar la potestad de organización de los Territorios históricos, avalada prontamente por una potente normativa foral y con el fundamento del previo régimen también foral, la posible actualización de otros derechos históricos ¿debía continuar con semejante molde? o ¿tenían, por el contrario, las instituciones comunes algún papel decisorio participativo en este proceso? Último interrogante: ¿estaba el poder central legitimado para intervenir en este proceso de actualización?

d) Si la actualización era calificada de *general* en la disposición constitucional, parecía remitir al Estatuto autonómico para agotar la operación. De este modo el proceso actualizador lanzado por la Constitución, adquiriría un sentido estático, al detenerse en el momento estatutario y *generalizar* la actualización en ese momento. Cabía una segunda posibilidad, cara al Estatuto: se tra-

taba de un proceso inconcluso y abierto que permitiría el reconocimiento de nuevos derechos históricos de raíz extraestatutaria, produciéndose actualizaciones parciales y sectoriales de las mismas¹⁴².

Es notorio que, como señaló Bartolomé CLAVERO¹⁴³, se produjo un parcial aplazamiento en la plasmación de los derechos históricos en la norma autonómica, *que quedan ahora pendientes sin plazo*. Ello en virtud que si el Estatuto se refería al proceso de actualización en cruciales aspectos, no cerraba la posibilidad de nuevas actualizaciones, como demostraba fielmente la letra de la Disposición Adicional única del propio Estatuto.

e) Desde un principio se planteó el debate sobre la relación existente entre la Constitución y los derechos históricos¹⁴⁴, o el significado que ofrecía el reconocimiento de unos derechos históricos o un régimen foral preconstitucionales cara a esa Constitución.

Dicho de otra manera: la fórmula constitucional ¿hasta qué punto incidía en el Estatuto, alterando con su peso la generalidad del conjunto estatutario? ¿Se estaba en el ámbito de Estatutos especiales o en el de simples especificidades orgánicas y competenciales?

¹⁴² Sobre esta cuestión, LOPERENA, Demetrio, Unidad constitucional y actualizaciones generales y formales de los derechos históricos y FIGUEROA, Alberto, La dinámica de la disposición adicional primera de la Constitución de 1978. Los procesos de actualización de los Derechos Históricos, ambos trabajos publicados en *Jornadas de estudio sobre la actualización...* op.cit.

¹⁴³ *Del principio de salvedad constitucional...*

¹⁴⁴ Sintomáticamente, una recopilación de excelentes estudios de Miguel HERREIRO DE MIÑÓN van a ser agrupados con el título de *Derechos Históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 1998, de forzosa lectura y referencia, al servicio de ese *constitucionalismo debidamente situado en España y que pretenda ser útil* (p. 16).

Sobre *utilidades*, Javier CORCUERA en su trabajo *Derechos Históricos y Nacionalismo*, en la obra colectiva (*Foralismo, Derechos históricos...* op.cit., p. 232) al expresar lo siguiente: *y si en algún momento, los partidos políticos vascos piensan que es bueno (para jubilar a ETA o por cualquier otra razón) conseguir algo no alcanzable con la Constitución en la mano, nada impediría reformar la Constitución. Sería un constitucionalismo, casi, más útil.*

f) IBARRA y ZURITA, muy tempranamente¹⁴⁵, habían ya planteado la existencia de una garantía institucional como instrumento de preservación del régimen foral. Será Tomás Ramón FERNÁNDEZ¹⁴⁶ quien llevará hasta sus últimas consecuencias esta garantía de la foralidad, en el sentido de *asegurar, en todo caso, frente a los demás poderes públicos, la preservación de una “imagen” socialmente reconocible de la institución a la que se refiere; en el supuesto contemplado expresaría la foralidad el asegurar para el futuro [...] lo que en el pasado ha logrado preservar la sola voluntad de vascos y navarros en medio de mil dificultades*. Construcción doctrinal que sería objeto de inmediata controversia, incluso suspicacias en el ámbito político-académico, como se comprobaría en las actas publicadas de las primeras Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos, celebradas en San Sebastián.

Cúmulo de incógnitas que exigían una solvente y rápida respuesta, tal como se hará notar en posteriores epígrafes. No obstante, la institución que marcará una impronta más profunda y definitiva, será el Tribunal Constitucional, que no en menos de diez sentencias, se pronuncia, directa e indirectamente, sobre los derechos históricos¹⁴⁷ marcando, aunque no definitivamente, un campo de juego aceptablemente delimitado.

¹⁴⁵ En su ponencia *Organización Foral en las Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1983, Vol. III.

¹⁴⁶ Además de en su libro sobre los derechos históricos, en su artículo Los Derechos Históricos y la ley de Régimen local, en *Jornadas de Estudio sobre la Actualización...* *op. cit.*

¹⁴⁷ Al respecto CAÑO, Javier, Hecho diferencial y Tribunal Constitucional. En *Estado Autonomo y Hecho Diferencial de Vasconia*, Colección Lankidetzan, 15. San Sebastián: Sociedad de Estudios Vascos-IVAP, 2000, pp. 179 y ss.

Con carácter general es obligada la alusión al muy notable volumen de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La Contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Madrid: 2005.

Con referencia exclusiva a Navarra, DEL BURGO, Jaime Ignacio, Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 61 (1989). Reproduce la conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander, 19 de agosto de 1988.

Dos fases pueden mencionarse en la doctrina de este Tribunal: una, que en mi opinión puede catalogarse de titubeante y que abarca una serie de sentencias del año 1984; y una segunda, centrada en la decisiva de 26 de abril de 1988, auténtico punto de inflexión doctrinal que marcará igualmente todo el decurso posterior.

3.3.1. La primera posición del Tribunal Constitucional

Cuatro sentencias de este Tribunal aparecen a la luz pública en 1984 referidas a los derechos históricos vascos. La primera trazaría un simplista marco delimitador entre las instituciones concernidas, encuadrando sin más el proceso actualizador dentro de la total titularidad de los territorios históricos. Se trata de la sentencia de 2 de febrero de 1984, que tras subrayar la diferencia entre cada uno de los territorios históricos y la Comunidad autónoma del País Vasco (*entes jurídicamente distintos y autónomos entre sí*), dotado cada uno de su correspondiente esfera de interés y de las competencias necesarias para su gestión, declara seguidamente:

Las fuentes de las que nacen las competencias de los Territorios históricos por un lado, y de las Comunidades autónomas por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de "Derechos Históricos" respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución; por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una interpretación histórica acerca de cuales sean tales "derechos". Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía y otras normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores [...]

Sentencia que a nadie satisfizo (Tomás Ramón FERNÁNDEZ la llegó a acusar de *inviabile*), puesto que innegablemente trasladaba todo el peso de la actualización a favor de los territorios históricos que restablecerían *sus derechos* mediante la correspondiente investigación histórica.

Sendas sentencias de 6 de febrero y 28 de febrero de 1984, se refieren a la Disposición Adicional en relación con el *Amejoramiento* de Navarra. Proclaman que aquella Disposición se configuraba en una modalidad específica del procedimiento constitucional de acceso a la autonomía, reconociendo a la Comunidad foral *denominación y régimen específicos*, pero que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. En suma, como señaló Jose Luis AURTENETXE¹⁴⁸, *la doctrina vertida [por el T.C.] parece abonar la hipótesis de que los Estatutos de Autonomía constituyen no sólo el marco, sino el cauce para la actualización general de los regímenes forales, sin perjuicio de que puedan utilizarse otros mecanismos adecuados para su actualización parcial complementaria.*

Otra sentencia, también con referencia a Navarra, de 28 de febrero, declara que *la L.O.R.A.F.N.A. viene a reformar y modernizar el Régimen foral –como señala su preámbulo– teniendo en cuenta lo dispuesto en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución.* Escasa novedad por lo tanto, salvo la insistencia en la trascendencia de la ley orgánica estatutaria.

Mayor entidad alcanzó la sentencia de 18 de diciembre de 1984, cuya doctrina es notoriamente embridadora o cautelar de los potenciales *peligros* de un excesivamente abierto proceso de actualización foral. Dice así un fundamento de la misma:

La idea de Derechos Históricos de las Comunidades y Territorios forales, a que alude la Disposición Adicional Primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo del que pueden deducirse específicas competencias, pues la propia Disposición Adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

¹⁴⁸ En su ponencia Las Juntas Generales de Bizkaia, institución privativa de Autogobierno restablecida y actualizada. En obra colectiva *Bizkai'ko Batzar Nagusiak/ Las Juntas Generales de Vizcaya*. Bilbao: Printeksa, 1986, p. 13.

Puede indicarse con tranquilidad, que después de este primer conjunto de sentencias, las incógnitas estaban muy lejos de estar despejadas.

3.3.2. La Sentencia de 26 de abril de 1988

Sentencia trascendental en esta perspectiva¹⁴⁹, que suponía la respuesta del Tribunal al recurso planteado por 54 senadores del Grupo Popular, frente a diversos preceptos de la ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios históricos (en adelante L.T.H.); sentencia que supone, con su doctrina, un directo afrontamiento de la problemática subyacente. Se destacarán los aspectos más pertinentes para resolver la cuestión objeto del presente examen:

1. La distribución interna del poder

La sentencia no tiene otra alternativa que fijar su contenido al plano impuesto por el propio recurso que cuestionaba la norma clave en la distribución del poder doméstico, en el interior institucional y orgánico de la Comunidad autónoma. Ello supone que el análisis se centrará en el proceso de actualización en su última expresión dentro del juego dialéctico de los subsistemas internos; prescindiéndose de tal modo, del otro ámbito de la relación dialéctica que se da en dicho proceso: el referente a la reivindicación dirigida desde instancias vascas hacia el poder central.

Los derechos históricos y el régimen foral surgen así como realidades incontestables, aunque observadas en exclusiva desde la perspectiva más tranquila, la de los beneficiarios últimos de la operación. Examen que era obligado por el planteamiento del propio

¹⁴⁹ Sobre la misma, las apreciaciones de MUÑOZ MACHADO, Santiago, La Disposición Adicional Primera de la Constitución. En la obra colectiva *Derecho Público Foral de Navarra*, pp. 226 y ss. Igualmente LAMARCA, Iñigo, Algunas reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LTH, *Revista Vasca de Administración Pública*, 21 (1988), pp. 123-142.

recurso, aunque también sea claro lo parcial en su incidencia sobre esta problemática.

2. La opción por el régimen foral

En el interior de una presunta voluntad perceptible en el Tribunal, de establecer un cuadro cautelar que impidiera la emergencia de una multiplicidad de reivindicaciones puntuales basadas en los derechos históricos, el Tribunal se decide por la otra vertiente: *el régimen foral*. De tal modo que ante la concreción de un determinado derecho, siempre traducible en una específica competencia, se opta por la indeterminación, la abstracción y el carácter general de *los fueros*, entendidos por la sentencia como *la peculiar forma de organización de sus poderes públicos [y] del régimen jurídico propio en otras materias*.

Régimen foral, que no es preciso insistir, sobre su carácter difuso al reconocerse su variable contenido, tanto bajo el antiguo régimen como en la época constitucional; así como su carencia de homogeneidad entre los diversos territorios vascos. Si existía un hilo conductor, éste se centraría en el régimen de autogobierno tradicional, pasado por el tamiz de los principios y la organización que proclama la Constitución.

3. La garantía institucional a su servicio

La sentencia adopta plenamente la tesis expuesta por Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en el sentido de la existencia de *la garantía de la foralidad*, aplicando en este ámbito la construcción dogmática alemana de la garantía institucional. Una vez más, la sentencia contrapone los derechos históricos como suma o agregado de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, potestades, privilegios ejercidos históricamente, no amparados ni garantizados por la Constitución, frente a lo que realmente se garantiza: *el contenido de esa foralidad... tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder*.

Frente a la doctrina antecedente de una concepción del Derecho histórico como posible título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, la sentencia se decanta por la pre-

servación de una institución (*la foral*) en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Afirmación que conllevaría a *la protección de un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos*.

No obstante, la *garantía* de esa garantía institucional, la viabilidad de su defensa frente a posibles ataques de los diferentes legislativos, no aparece ni siquiera planteada en el texto de la sentencia.

4. Los límites de la actualización concreta

Retornando a la hipotética actualización de un derecho histórico, la sentencia sitúa esta operación dentro de unos límites: el primero, la propia Constitución, *pues será de la misma Disposición Adicional primera C.E. y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia*. Puntualización que imposibilitaría el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con probada tradición), que resultan incompatibles con los principios y mandatos constitucionales.

Un segundo límite aparece citado a continuación, con ineludibles consecuencias en todo el entramado institucional vasco: *el hecho autonómico o estatutario*, al que también deben acomodarse o adaptarse los derechos históricos, que además *deben atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades autónomas*.

Luego cabe deducir que las competencias estatutarias reconocidas a la nueva organización política, unas veces corresponderá su *ejercicio* a las instituciones comunes de nueva creación; y otras, a los órganos de poder de los Territorios históricos, siempre con arreglo a principios estatutarios.

Dicho lo cual, se puede deducir igualmente el prevalente papel en la sentencia, de las instituciones de la autonomía política. Más aún: se declara expresamente que por medio del Estatuto, el fondo de competencias de raíz histórica (luego sólo predicable de las instituciones también históricas), pasaban a ejercerse en dos niveles; uno común, por parte de las instituciones también comu-

nes; y otro no centralizado, *sustentado en los órganos de poder tradicionales de cada uno de los territorios históricos*. Ello en tanto en cuanto que el Estatuto de autonomía del País Vasco era a un tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad y expresión asimismo actualizada del régimen foral.

5. El carácter dinámico del proceso

La sentencia reconoce la existencia de un contenido esencial, intocable por los poderes autonómicos o estatales, en relación a los regímenes forales en su definición estatutaria, con el fundamento del artículo 37.2 del Estatuto; aquí se precisará la garantía foral situada en las competencias exclusivas. Se admite también un ámbito de expansión de ese régimen realizado a través de la actuación concreta de los poderes de la misma Comunidad autónoma del Estado.

En ese aspecto se centra la dinamicidad del proceso, dado que esa posible extensión competencial, la contempla el Tribunal Constitucional tanto por la vía de la transferencia o delegación de competencias previstas en el Estatuto, o bien, de los procedimientos previstos en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución.

6. Breves reflexiones sobre el contenido de la sentencia¹⁵⁰

La sentencia pretende ser una síntesis de las diversas corrientes doctrinales contrapuestas, incluso contradictorias, discutible como toda síntesis, pero detentadora de una importante consecuencia: el orientar en una determinada dirección un proceso marcado previamente por la ambigüedad. Si algún sector ha denotado que la sentencia comporta la derrota de las tesis *foralistas* –postura que no deja de tener fundamento–, tampoco supuso la clarificación definitiva de los aspectos enmarañados del proceso global. De todos modos, sí existe respuesta a las diversas incógnitas planteadas, que me atrevo a señalar, son las siguientes:

¹⁵⁰ Sigo las que formulé con ocasión de mi artículo Los Derechos Históricos Vascos en el libro homenaje a GARRIDO FALLA (Madrid, 1993).

a) Prevalencia del régimen foral como formación histórica a defender, frente a los derechos históricos, en tanto representaciones parciales y secundarias de esa realidad.

b) Titularidad de la competencia de un derecho histórico que no se encuentra en contradicción con la Constitución o el Estatuto, en las instituciones comunes, a quienes se encarga el realizar una delimitación y actualización del ejercicio competencial, una vez dejado a salvo *el núcleo de la foralidad*, a favor, esta vez, de los territorios históricos.

c) Se reconoce la existencia de un proceso dinámico en la operación actualizadora, mediante las posibilidades abiertas por el sistema de transferencias y delegaciones establecidas en el artículo 150 C.E.

d) El residuo del poder se encuentra claramente a disposición del parlamento vasco, que a su vez lo ha atribuido a las instituciones comunes, por medio de la ley de territorios históricos.

e) Estricta sujeción, en toda actualización parcial de derechos históricos a los principios constitucionales y a la realidad estatutaria, sin que ningún derecho histórico pueda ser reconocido si se verificara su contradicción con dichas normas.

f) Se reconoce intensivamente la construcción de la garantía institucional al servicio del sistema foral.

3.3.3. La ratificadora doctrina posterior

El Tribunal Constitucional seguirá aplicando las reglas de la foralidad tal como se expusieron en la anterior sentencia, sin apartarse en gran medida de la fluidez y claridad de la misma.

Así, una primera aplicación de un límite trazado por aquella sentencia, se halla en la de 3 de mayo de 1988, del mismo Tribunal, en un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la nación contra determinados preceptos de Decretos forales de Navarra, en los que se regulaba el régimen jurídico del otorga-

miento, modificación y estructuración de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carreteras. Pues bien, la *ratio decidendi* expresa de esta sentencia, rechaza esos preceptos por considerar que no son compatibles con el vigente sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad foral, al suponer una intrusión de la norma autonómica foral en una materia de regulación exclusiva (legal y reglamentaria) del Estado.

Otra sentencia que avanza sobre los pasos de la de abril de 1986, es la de 26 de mayo de 1993, en nuevo recurso planteado por 54 senadores del grupo popular, esta vez frente a la ley de policía del País Vasco, de 17 de junio de 1992¹⁵¹. Los recurrentes habían alegado una vulneración por la citada ley de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, así como de varios preceptos estatutarios, por la regulación que hacía de los miñones o policías forales dependientes de la Diputación alavesa, así como sobre su imbricación en la ertzaintza.

La sentencia con toda rotundidad rebatirá la demanda de los recurrentes. Tras respaldar la operación de *refundición* de los cuerpos provinciales en la ertzaintza, garantiza la alegada garantía institucional de la foralidad, negando que se hubiere substraído al cuerpo de Miñones las competencias que históricamente venía ejerciendo, puesto que *dichos cuerpos forales* tuvieron históricamente otras funciones, aparte de las mencionadas, pero éstas son las que revisten un carácter indispensable por las instituciones comunes del País Vasco, ya que resultan inherentes a su propia substancia. Dado que no se ha producido, a juicio del tribunal, un *vaciamiento de funciones* se rechazaba la argumentación de los recurrentes. Tampoco desde la vertiente orgánica se declaraba que se lesionara la garantía institucional, puesto que las Diputaciones

¹⁵¹ Sobre los antecedentes de esta Ley, mi trabajo La Policía autónoma. Problemática actual. En la obra colectiva, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1991, Vol. I, pp. 479 y ss.

forales seguían jugando un importante papel sobre la policía de su estricta dependencia.

También es resaltable la sentencia de 20 de septiembre de 1990, en relación a un conflicto de competencia planteado por el Gobierno central respecto del Decreto del Gobierno de Navarra por el que se aprobaba el reglamento para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones públicas de Navarra. Basándose en la Disposición Adicional primera de la Constitución y en la actualización de un derecho histórico, se reconocía, en este ámbito, la competencia foral y se dejaba a salvo el Decreto en cuestión.

4. LA PRAXIS DIFERENCIAL

Examinado someramente el bloque normativo, el sustento socio-político y cultural lingüístico, así como un fuerte substrato de apoyo al autogobierno con una raíz foral-histórica, restaba la comprobación de si ese basamento específico se confirmaba en la realidad diaria, sobre todo a partir del hecho estatutario.

Si era evidente que existía un trípode esencial, trazado con letra firme por el ordenamiento jurídico --materias competenciales específicas, organización foral territorial, régimen singular del Concierto y Convenio económico--, era éste el momento de la verdad cara a revalidar en la práctica política posterior un componente que revelase a las claras la singularidad de Vasconia.

En una primera respuesta aproximativa, sí se puede afirmar la conexión de lo que se hizo con el pulso del momento en la materia objeto de estas líneas, con lo que se llevó a cabo --con menos firmeza y seguridad, justo es señalarlo-- en las décadas posteriores. Más que a la inercia de un tren en marcha, podía mencionarse en esta dirección, la existencia de acuerdos gubernamentales entre las instancias vascas y del Estado, que son constantes a lo largo y ancho de los años 80 y 90.

Cuando llegue el nuevo siglo y milenio, será otra la historia. Parece como si superado el reino de la aceptación de lo diferente, se entrara en otro período, en donde predomina la confrontación al servicio de la uniformización territorial. Se entrará, como colofón, en este espacio temporal que nos lleva a la palpitante actualidad.

4.1. El nivel competencial: la lucha por un régimen de excepción

Es evidente que con el apoyo fundamental en la Disposición Adicional primera de la Constitución y como demostración de la pretensión de llegar al techo constitucional, se percibe en el proceso autonómico abierto en Vasconia, la reanudación el nuevo tiempo, de viejas fórmulas exoneratorias que se remontan a la Restauración y aún antes –veáanse las mencionadas leyes locales–; reconociéndose así en las correspondientes normas estatales de alcance general la exceptuación en su aplicación al supuesto vasco, bien haciéndolo de forma positiva (permitiendo una regulación específica) o simplemente negativa (absteniéndose de intervenir para ese caso excepcional).

Una norma paradigmática en este sentido, ejemplo además de reconocimiento extraestatutario de un derecho histórico, nos lo proporcionó la ley reguladora de las bases de régimen local, de 2 de abril de 1985; norma que merced a una enmienda transaccional aprobada en el Senado por el PNV y el PSOE, se conseguiría la plasmación de un ámbito de singularidad, finalizándose además con una enojosa situación que afectaba a los miembros de cuerpos nacionales de corporaciones locales. Ello pese a que en su parte dispositiva, se hacía ya una mención a la organización foral, de cierta parquedad¹⁵²; razón que puede explicar la emergencia de una potente Dis-

¹⁵² Art. 39: *Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente ley les serán de aplicación con carácter supletorio.*

posición Adicional segunda de esta ley, referida a los Territorios históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y otra más de ratificación de lo existente, la tercera, referida en concreto a Navarra.

Sin entrar puntualmente en las diez cláusulas de la Disposición Adicional 2^a¹⁵³, señalar que se basa de forma reiterada en la Disposición Adicional primera de la Constitución, tanto para determinar una amplísima libertad dispositiva a favor de los órganos forales y en lo concerniente a organización, funcionamiento y régimen financiero de estas instituciones de los Territorios históricos, como para permitir y regular un régimen singular para dichos territorios en el ámbito funcional propio, particularmente visible y explícito en el momento de convocar concursos para funcionarios locales de habilitación nacional¹⁵⁴.

Destaqué en su momento que es precisamente este tema del funcionariado local en la ley general de régimen local y en su aplicación referida al supuesto vasco, la primera plasmación a nivel de derecho positivo estatal, de la previsión constitucional contemplada en la Disposición Adicional 1^a de la Constitución, que además no cuenta con el tamiz reconocedor del Estatuto vasco, puesto que el artículo de directa referencia a los funcionarios propios, el 10.4, no se apoya en dicho fundamento constitucional al tratar de la competencia sobre esos funcionarios. Operación de actualización de un derecho histórico, realizada por primera vez desde el marco estatal, sin cita expresa en la letra estatutaria, como consecuencia de un previo pacto que se formalizará en una disposición adicional de la ley; formulada básicamente a favor de los órganos forales de los Territorios históricos, que a la postre fueron los principales beneficiarios de la operación.

Ley de régimen local como síntoma del reconocimiento bien explícito de la *especificidad* vasca en todo aquello que se refiere al

¹⁵³ Al respecto mi artículo Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco en *Tratado de Derecho Municipal*. Volumen II, pp. 2709 y ss.

¹⁵⁴ Sobre esta ley, FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, Derechos Históricos y Ley de Régimen Local, *Revista Vasca de Administración Pública*, 12 (1985), pp. 59-80.

régimen local, sobre lo que se insistirá en el siguiente epígrafe. En el ámbito competencial extralocal, son frecuentes en esta época las leyes estatales que reconocieron la existencia de ese régimen especial en relación a los territorios forales. Citaré algunos concretos supuestos legales, con ánimo meramente indicativo, demostrativo de esta premeditada política determinante de una notoria especificidad competencial.

En este plano es mencionable la ley de carreteras, de 29 de julio de 1988, que con intencionado desconocimiento de cualquier otro escalón administrativo que no fuera el propio de los Territorios históricos, poseía una disposición adicional (la 3.1.) que determinaba lo siguiente:

la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de las carreteras que sean competencia de los órganos de gobierno de los territorios Forales con derechos históricos se efectuarán conforme con el régimen jurídico en vigor¹⁵⁵.

Pocos meses antes se había promulgado la ley orgánica de 30 de julio de 1987, relativa a la delegación de facultades del Estado en las Comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y cable. Tras un controvertido debate en presunta defensa del régimen establecido en la Comunidad foral de Navarra y en la Diputación foral de Álava, se llegó finalmente a un arreglo pactado que se formalizó en la Disposición Adicional 3ª de la ley, que propugnaba la equiparación de las Diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa a la Diputación foral de Álava, mediante *los oportunos acuerdos con las mismas en el marco de lo establecido en la presente Ley*¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Sobre esta materia, en vísperas de la ley citada, VIDAL-ABARCA, J., Estudio histórico sobre las competencias de la Diputación Foral de Álava en materia de carreteras. En *Los Derechos Históricos Vascos*, pp. 135 y ss.

¹⁵⁶ Trató de esta cuestión LARUMBE, Kepa, *Derechos Históricos de los Territorios de Vizcaya y Guipúzcoa sobre Transportes por carretera en Derechos Históricos vascos*, pp. 347 y ss.

Una vez más se adoptará la fórmula de una disposición adicional para el expreso reconocimiento de un determinado derecho histórico, en la ley de 28 de diciembre de 1988, reguladora de las haciendas locales. Norma que tras señalar de entrada, en su artículo 1.2., que *la presente Ley se aplicará en todo el territorio nacional, sin perjuicio de los regímenes financieros locales de los Territorios históricos del País Vasco y Navarra*, señalaba en su Disposición Adicional decimoctava una regla que dará pie a inmediatas consecuencias judiciales:

Los Territorios históricos del País Vasco continuarán conservando un régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero en los términos de la Ley del Concerto Económico sin que ello puede significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales y sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la ley 7/1985, de 2 de abril, y de las competencias que a este respecto puedan corresponder a la Comunidad autónoma.

Un último ejemplo y sin el proclamado ánimo exhaustivo en las citas, aparece en la ley 6/1998, de 13 de abril, denominada de *régimen del suelo y valoraciones*. En su Disposición Adicional quinta se establece que *esta ley se aplicará sin perjuicio de los específicos regímenes forales vigentes en materia de hacienda, régimen tributario, régimen económico-financiero municipal y régimen de los bienes municipales*.

Espacio de exenciones y exceptuaciones del marco estatal, que jugaba de forma paralela con un ordenamiento interno que se prevalía de la singularidad con la base conocida a nivel constitucional y estatutario. Sirva de muestra en este ámbito, la ley de Policía del País Vasco, de 17 de julio de 1992, norma firmemente sustentada en la Disposición Adicional primera de la Constitución, que desarrollará una regulación peculiar, partiendo del total despliegue de la *ertzaintza* considerada como la policía general sobre el orden público y de su ajustada articulación con las policías locales; así como de la subsunción –con la problemática ya citada anteriormente– de la policía foral alavesa en el interior de la policía autónoma.

Mismas referencias singulares en la ley de carreteras, de 8 de noviembre de 1989, reguladora de Plan General de Carreteras del País Vasco, que estableció una ajustada coordinación con las Administraciones forales y sus propias competencias en materia de viales.

Supuestos extendibles a otras áreas en relación que sería excesivamente prolija, y naturalmente abarcable a las tareas del parlamento foral de Navarra. Sin embargo, el *máximum* de especificidad en relación a Territorios forales, se centrará en el ámbito siguiente.

4.2. La organización territorial foral

Es tal vez en este espacio de organización interna, con referencia exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde se denota, con una superior y manifiesta claridad, la singularidad de este territorio en relación al resto de las Comunidades autónomas. Que el edificio institucional no esté definitivamente acabado –tal como se comprobará de inmediato–, no es óbice para considerar que los Territorios históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, poseen unas señas identitarias en mayor grado y nivel, demostrativas de una reconocida peculiaridad orgánica y competencial.

Se ha destacado el potente resto foral que aunque limitado a las Diputaciones, llegó con inusitada fuerza, al menos en Álava y Navarra, a la misma transición política. En este período se asiste a una tentativa *provincialista*, de pretensión de una resurrección anacrónica –por su composición y funciones– de las Juntas Generales¹⁵⁷. Tanto la Constitución (recuérdese una vez más su Disposición Adicional primera) como el Estatuto de autonomía, que situará a los órganos forales de estos Territorios históricos entre los *poderes del País*

¹⁵⁷ Al respecto, LARRINAGA, Carlos, Las Juntas Generales de Gipuzkoa en la actualidad. En la obra colectiva *Juntas Generales de Gipuzkoa: la modernidad de la tradición con el voto y la palabra*. Edición a cargo de Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos. San Sebastián: Juntas Generales de Gipuzkoa, 2004, pp. 70-145. Desde una perspectiva jurídica, el artículo ya citado, de AURTENETXE, José Luis, *Las Juntas Generales de Bizkaia...*

Vasco, a igual nivel que el Parlamento o el Gobierno de la Comunidad, declarándose intocable la realidad competencial del régimen foral alavés, fijando un espacio de competencias exclusivas de los Territorios históricos, y configurado de tal modo *el espacio competencial nuclear* de los órganos forales; cerrando la bóveda con las competencias de desarrollo normativo y ejecución en las materias que al mismo parlamento les señalara.

La *potencia* organizativa, funcional y financiera de los Territorios históricos vascos, después del montaje del bloque de la constitucionalidad, se revela con el ejemplo del denominado *modelo vasco* de organización administrativa¹⁵⁸, basado esencialmente en la utilización de las Diputaciones como Administración ordinaria de la Comunidad autónoma. Que la práctica avanzara por otra dirección —emergencia de una también relevante Administración al servicio de Gobierno Vasco¹⁵⁹— no es obstáculo para el reconocimiento de esta gran realidad institucional al servicio de la foralidad.

Si la Ley del Concierto Económico de 3 de mayo de 1981, había consolidado el tradicional espacio financiero provincial, restaba la delimitación interna de competencias y funciones, tarea adjudicada a la L.T.H.¹⁶⁰, que ésta, tras proceloso proceso y controvertido final, cumplimentará, no a gusto precisamente de todos.

Es esa necesidad de armonizar y equilibrar la historia con las circunstancias acuciantes del presente, o si se quiere, *conjugación de las exigencias derivadas de una organización político-administra-*

¹⁵⁸ *Modelo* destacado por la Comisión de expertos en materia de autonomía, dirigida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales), 1981.

¹⁵⁹ Sobre esta Administración y su articulación con los Territorios históricos, AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, y ARZOZ, Xabier, La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la obra colectiva *La Administración pública de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 2004.

¹⁶⁰ Para comprender las claves expresas —y ocultas también— de esta Ley, el volumen TAMAYO SALABERRIA, Carlos y Virginia, *Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes documentales)*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1985.

*tiva nueva con el respeto a los regímenes jurídicos privativos y competencias de sus territorios históricos*¹⁶¹, cuando la ley optó por un sistema equilibrado, cuya viabilidad se ha demostrado en la práctica, con su casi total vigencia hasta la actualidad. Los parámetros esenciales de ese sistema eran los siguientes:

a) Es resaltable la premeditada preocupación por fijar la básica prevalencia a favor de las instituciones comunes, como se comprueba en el acantonamiento exclusivo en el Parlamento vasco, de la fundamental facultad de dictar normas con rango formal de ley; facultad más controvertida en el momento presente de lo que a ojos foráneos pueda parecer.

b) Se adoptó formalmente –como no podía ser de otra manera o visto el inmediato precedente y el pasado histórico– la fórmula binaria de organización a nivel de Territorio histórico, aspecto esencial en la extensa *particularidad* reseñada: *de acuerdo con su tradición histórica, son órganos forales de los Territorios históricos sus respectivas Juntas Generales y las Diputaciones Forales.*

c) Se perfiló una ajustada delimitación competencial entre las instituciones y órganos implicados, siguiendo fielmente el sendero abierto por el Estatuto de autonomía, aunque profundizando, con cierta imaginación, en los trazos sentados¹⁶². Con esta finalidad se inicia el propuesto ensamblamiento con un importante presupuesto: el reconocimiento de la competencia residual a favor de las Instituciones comunes, para entrar a continuación en un extenso precepto (el artículo 7), enunciador de un prolijo elenco de competencias forales, en sí mismas desbordantes, por su número y cualidad, de las citadas expresamente como tales en el mismo Estatuto; distinguiéndolas a su vez, en exclusivas de los órganos

¹⁶¹ Tal como se expresa en la Exposición de Motivos de la denominada *Ley de Territorios Históricos*.

¹⁶² Al respecto la ponencia de MARTÍN MATEO, Ramón y ZURITA, Ángel, Las competencias de los Territorios Históricos. En la obra ya citada *Jornadas de Estudio sobre la Actualización de los Derechos Históricos*.

forales, de aquellas otras, de simple desarrollo y ejecución de las normas emanadas de las instituciones comunes, o de la legislación básica del Estado. Finalmente, también aparecía previsto una posible extensión competencial a favor de los Territorios históricos, mediante el ejercicio de una transferencia o delegación realizada por ley del parlamento o norma del Gobierno Vasco, respecto de competencias no atribuidas expresamente a los Territorios históricos por la presente ley.

Cierto sector doctrinal destacó, en las primeras circunstancias aplicativas de la LTH, que de este original artilugio podía deducirse que se concentraba en las Instituciones comunes la adopción de las decisiones capitales, por más que, como se ha hecho notar y se insistirá, el substrato recaudador fiscal se reservara a disposición de los órganos forales. La pronta salida de unas normas forales de organización institucional y de tipo presupuestario y financiero¹⁶³, parecían abonar la adecuación y normalidad del proceso relanzado con la ley. Sin embargo, de forma un tanto subrepticia y prevaleciendo del resorte económico que se fortificaba con los primeros efluvios financieros derivados del concierto económico, se asiste a la iniciática distorsión interinstitucional: la producida por una política totalmente autónoma desde las Diputaciones –especialmente la vizcaína– de fomento del sector privado, sobre todo el industrial en una gravísima situación.

Es en esta coyuntura, cuando en abril de 1989, pasado ampliamente un lustro desde la promulgación de la LTH, se realizaba un Informe por el Gobierno Vasco, analizando desde su interior, la praxis y la real problemática del modelo de organización territorial¹⁶⁴.

¹⁶³ Recogidas en *Legislación Política Vasca / Euskal lege-arabide politikoa* [Edición preparada por F. Javier EZQUIAGA GANUZAS y Alejandro SAIZ ARNAIZ]. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública. 1991. Edición bilingüe. pp. 1-479; 1-479.

¹⁶⁴ Sobre dicho informe, LAMARCA, Iñigo, El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones comunes y los Territorios históricos: una aproximación a una realidad compleja. En *Los Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1991, Vol. II.

Sus conclusiones parecían netamente favorables al sistema de distribución competencial, valorándolo como *funcional, participativo, flexible y conforme al Estatuto de Autonomía*.

No obstante este juicio favorable, el informe detectaba determinadas carencias en el reparto competencial (servicios sociales, cultura, política juvenil y acción comunitaria, medio ambiente), especialmente denotables en el ámbito del fomento industrial, entre las Diputaciones forales y el Gobierno Vasco; aconsejando en consecuencia, una serie de principios reguladores del ejercicio de esta competencia, con la finalidad de una mejor racionalidad y de la adecuada colaboración interadministrativa.

La puesta en marcha en la siguiente década de la prevista estatutariamente comisión arbitral (sobre la que se entrará en el siguiente epígrafe), supondrá una nueva manera de resolver conflictos competenciales. Si en algo se puede insistir es, precisamente en esta época, en la normalidad del proceso de articulación competencial, salvo puntuales chispazos. Siguen siendo éstos los parámetros detectables en la actual coyuntura, por más que también existan autorizadas voces que propugnan reformas del *status quo*¹⁶⁵.

¹⁶⁵ En este sentido Carlos COELLO [Derroteros institucionales del Estatuto de Guernica: Notas sobre la organización institucional vasca, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (2), (2005), pp. 95-148] tras señalar que la *cláusula foral* ha servido para la dilución interna del *principio nacionalitario* en beneficio de una determinada óptica de agregación *cantonal* (p. 115), redefine la posición institucional de las Diputaciones forales, a través de una serie de propuestas: a) *modificar la LTH reduciendo las competencias de las Diputaciones forales a las contempladas en el artículo 37 del EV*.

b) *Encomendar a las Diputaciones forales la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la CAV*.

c) *Articular técnicas de coordinación y control autonómico, con la aplicación de fórmulas cooperativas sin perjuicio de la utilización de específicas fórmulas de delegación intersubjetivas de competencias*.

d) *Resituarse el encaje estatutario de las Juntas Generales y de las Diputaciones forales*.

En síntesis, en este ámbito, tal como expuse conclusivamente en una reciente conferencia en la U.I.M.P en A Coruña (12-09-06) el *modelo vasco de organización territorial*, se caracteriza: por su indudable singularidad en términos comparativos con el resto de Comunidades; por su alto nivel de indeterminación legal, sin que el

Y sin embargo, es claro que nos encontramos ante un proceso en marcha, que ha avanzado con inusitada rapidez en una determinada dirección, pero que de forma inesperada, cuando se avizoraba la estación de llegada, se hubiera truncado el viaje, dejando la problemática en un cierto estadio de indecisión. Puesto que si el proceso tenía un objetivo, éste no podía ser más manifiesto: la consideración, y asimilación de los Territorios históricos a auténticas Comunidades autónomas uniprovinciales en el interior de una Comunidad común. Solo que no se ha producido el paso último y definitivo proclamatorio de aquella naturaleza de los órganos forales.

La discusión doctrinal sobre esa naturaleza jurídica se abrió en el mismo inicio del decurso autonómico¹⁶⁶. A grandes rasgos y como posición de síntesis, ya en 1983, Ángel ZURITA y Juan Luis IBARRA se planteaban si dichos Territorios se asimilaban a la figura de unas provincias de régimen administrativo especial¹⁶⁷, postura sobre la que incidiría Tomás Ramón FERNÁNDEZ, para quien en 1985 resultaba *evidente que los Territorios Forales son provincias, con un perfil institucional peculiar ciertamente, pero provincias al cabo*¹⁶⁸.

Kepa LARUMBE dará un salto cualitativo en 1986¹⁶⁹, al defender la asimilación al régimen navarro del existente en los

componente normativo o judicial haya acertado –o querido– resolver las diversas incógnitas existentes en este ámbito; por su capacidad de adaptación a una nueva época priorizando el funcionamiento global del sistema; por la prevalencia actual en la gestión de asuntos públicos de las Instituciones comunes de la autonomía política sobre los órganos forales, no desprovistos todavía de su mera capacidad administrativa; finalmente por la práctica postergación –o el olvido– del escalón de la base municipal.

¹⁶⁶ Me remito a mi artículo La problemática jurídica actual de los Territorios históricos vascos, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291 (2003), en pp. 231-250.

¹⁶⁷ En su ponencia Organización Foral, con ocasión de las Primeras *Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco* (Volumen III, p. 1319).

¹⁶⁸ *Los Derechos Históricos de los Territorios forales*, p. 81.

¹⁶⁹ En su ponencia Naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los Territorios Históricos. En *Jornadas de Estudio sobre la actualización...* *op. cit.*, p. 499.

Territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, que se conforman así en un régimen dual: por un lado, como instituciones locales en sentido estricto y, por otra parte, sin perder su naturaleza local y, en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, se convertían en *entidades públicas autónomas de carácter político*.

De ahí a calificarlo de *fragmentos de Estado*, tal como llevó a cabo Miguel HERRERO, no había más que un paso consecuente. Una fórmula ecléctica la daba, poco tiempo después, Luis ELÍCEGUI¹⁷⁰, cuando propugnaba la consideración de dichos Territorios históricos, no como meras provincias ni tampoco como Comunidades autónomas uniprovinciales, aunque las situaba más cerca de éstas que de aquellas, *por su contenido competencial y como poderes políticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*; razones que la hacían optar por calificarlas de *Instituciones peculiares y cualquier esfuerzo de reducirlos a una cosa u otra llevará, a mi entender, a un resultado confuso, sin capacidad para resolver las múltiples cuestiones que se plantean*.

Peculiaridad que nadie puede negar, del mismo modo que resulta por demás manifiesto lo que Martín RAZQUÍN¹⁷¹ ha denominado la superación por parte de los Territorios históricos del nivel provincial, con la imposibilidad de aplicar las normas y esquemas propios del régimen provincial y con la subsiguiente asimilación de dichos territorios al arquetipo institucional de las Comunidades autónomas uniprovinciales.

Esta misma posición la propiciaban diversos datos, comenzando por lo que Rafael JIMÉNEZ ASENSIO ha denominado como *el sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como Ordenamiento asimétrico*¹⁷², en tanto un

¹⁷⁰ Con ocasión de su ponencia Las Instituciones forales. En *Los Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. III, p. 1471.

¹⁷¹ En su ponencia Organización foral y Hecho diferencial. En *Estado autonómico y Hecho diferencial* (2000), p. 277.

¹⁷² Artículo publicado en el número 47 (II) de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

ordenamiento *peculiar* centrado precisamente en la *particular* potestad normativa de los órganos forales de los Territorios históricos¹⁷³.

Cuestión de la naturaleza jurídica de las normas forales que ha sido objeto de una amplia discusión. Si para José Antonio ZARZALEJOS¹⁷⁴ estas normas forales eran materialmente leyes, también se les dio, previamente, el carácter de *reglamentos autónomos*. Desde luego, alejada la potestad normativa reservada a las Juntas Generales de una simple actividad reglamentaria.

Una demostración más de esta intencionalidad, aunque pendiente de la última confirmación, nos la proporciona, por dar un ejemplo territorial, la norma foral 6/2005, de 12 de julio, sobre organización institucional, gobierno y administración del Territorio histórico de Gipuzkoa¹⁷⁵. Norma que proclama (artículo 4.1.) que *las Juntas Generales que constituyen el órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico son el Parlamento de Gipuzkoa*; luego si ante un Parlamento estamos, el preámbulo de esta Norma foral otorga a dichas normas forales *en tanto producto normativo singular en el subsistema de fuentes de derecho de nuestra Comunidad autónoma, con valor material de una ley formal emanado de cualquier parlamento territorial siempre que se dicte sobre materias de competencia exclusiva del Territorio histórico*.

¹⁷³ Sigue teniendo actualidad el trabajo de LEGUINA, Jesús, Los Territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia, *Revista española de Derecho Constitucional*, 3 (1981), pp. 63-92.

¹⁷⁴ En su artículo Reintegración foral en los aspectos orgánicos: Diputaciones forales y Juntas Generales. En *I Jornadas de Estudios sobre la actualización... op. cit.*

¹⁷⁵ Me refiero a esta norma en mi artículo Las Juntas Generales en el entramado institucional vasco, en la obra colectiva, aparecida ya finalizado este trabajo con el título *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral*. Zarautz: IVAP, 2006, pp 115-128. Sobre el presente apartado, son de gran interés las ponencias de Martín M^a RAZQUIN LIZARRAGA (pp.75-97), Edorta COBREROS MENDAZONA (pp. 99-114), Marc CARRILLO LÓPEZ (pp. 131-142), Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (143-171) y Alejandro SAIZ ARNAIZ (pp. 55-71).

¿Estamos, por lo tanto, ante el Parlamento peculiar de un Territorio histórico, en expresión de JIMÉNEZ ASENSIO¹⁷⁶? Órgano máximo representativo que unido al ejecutivo –Diputaciones forales– supondrá la plena asimilación –en cuanto poseen poder legislativo y ejecutivo– por parte de los órganos forales a ese arquetipo de Comunidades autónomas uniprovinciales.

No sólo posiciones doctrinales o normativas forales se decantan por la respuesta afirmativa, con la última conclusión: el particular control correspondiente a esa normativa. También es preciso aludir a una corriente legal del propio parlamento central que en esta materia de la jurisdicción competente y de la naturaleza previa de la actuación normativa foral, optaba por una determinada vía. Así, en la ley 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa, en su Disposición Adicional 1ª se establecía lo siguiente.

1. En la Comunidad Autónoma del País Vasco la referencia del apartado 2º del artículo 1º de esta ley incluye las Diputaciones forales y las Administración institucional de ellas dependientes. Asimismo la referencia del apartado 3, letra a) del artículo 1: incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios históricos.

Resultaba evidente, ante la letra de esta Disposición Adicional, la voluntad de asimilar a los parlamentos legislativos, las actuaciones de las Juntas Generales, de acuerdo con lo dispuesto para las asambleas legislativas en el mismo artículo 1.3. de esta ley. Para corroborar esta intención, la ley 4/1999, de modificación de la ley 30/1992, en su Disposición Adicional 16, insistía:

En la Comunidad Autónoma del País Vasco a efectos de lo dispuesto en el artículo 2 [de esta Ley] se entenderá por Administraciones públicas las Diputaciones forales y las Administraciones Institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dictan actos y dis-

¹⁷⁶ Art. cit. p. 163.

posiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público.

Luego resumiendo, nos encontramos ante la manifiesta pretensión por parte del legislador estatal, de equiparar los actos y disposiciones de las Juntas Generales al régimen de los actos materialmente administrativos emanados de las cámaras legislativas; debiendo, por lo tanto, entenderse que quedaban exentas del control jurisdiccional contencioso-administrativo, el resto de las actividades no encuadrables en lo anterior y provenientes de las Juntas Generales¹⁷⁷.

Sin embargo, nadie había derogado el ya citado artículo 6.2. de la LTH y su fijación única en el Parlamento vasco de la suprema potestad legislativa. La coherencia del sistema se resquebrajaba ante tan notoria contradicción: si las Juntas Generales eran parlamentos territoriales, les faltaba, con todo, la nota esencial propia de todo parlamento: el promulgar leyes formales, sólo controlables en igual coherencia, por el Tribunal Constitucional; postura que habían mantenido Iñaki LASAGABASTER¹⁷⁸ o Rafael JIMÉNEZ ASENSIO¹⁷⁹.

Se precisaba esa última reforma legal *reconocedora*, para adaptarse a los nuevos tiempos. Cambio que efectivamente se intentará con ocasión de la reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional realizada en el año 1999¹⁸⁰. El grupo parlamentario

¹⁷⁷ Posibilidad de exención prontamente criticada por Jesús LEGUINA (*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo*. Valladolid. 1999, p. 39) e Iñaki AGIRREAZKUENAGA (*Comentarios a la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, Revista española de Derecho Administrativo*, 100 (1998), p. 925).

¹⁷⁸ En su artículo Las Normas Forales: su naturaleza jurídica. En la obra colectiva *Cuestiones particulares del Régimen Foral y local vasco*. Oñati: IVAP, 1994, pp. 216-219.

¹⁷⁹ *El sistema de fuentes...* p. 171.

¹⁸⁰ En un espacio temporal intermedio (1997) Rafael JIMÉNEZ (*El sistema de Fuentes...*) se decantaba, en esta vía, precisamente por la modificación de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, *que cobra coherencia en el papel que le corresponde a éste conforme a las competencias que tiene constitucional y orgánicamente atribuidas*.

vasco presentaba una inequívoca enmienda que especificaba lo siguiente: *El enjuiciamiento de las Normas Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará a través del recurso de la cuestión de inconstitucionalidad*. Sin embargo, la aguda tensión interinstitucional que va a tener lugar durante el segundo gobierno AZNAR, de forma intensiva con la representación vasca, dio pie al fulminante rechazo de dicha enmienda en el Congreso de los Diputados, truncando así la progresión llevada a cabo, aunque no hasta sus últimos extremos, a lo largo del bienio 1998-99.

Una cierta salida del *impasse* pudo ser la proporcionada por Martín RAZQUIN¹⁸¹, al defender la consideración como *auténticos actos políticos* a los provenientes de las Juntas Generales que no fueran de personal y gestión patrimonial. Salida transitoria que impediría, o dificultaría grandemente, el revisar de forma adecuada por parte de un órgano judicial, la mayoría de la potestad normativa de las Juntas Generales.

Indefinición, o indecisión, que también aflora en la muy reciente Norma foral 6/2005. Esta Norma, al entrar en el tema del control, se decantará por la ambigüedad del sobreentendido con el que ya jugó la propia Constitución en su artículo 82.6 al establecer fórmulas de control de las leyes de delegación. El artículo 6.3. de la Norma foral mencionará que *las Normas forales estarán sometidas al control de los Tribunales*, en un plural premeditado, que tanto puede referirse a los órganos judiciales ordinarios como al mismo Tribunal Constitucional.

No cabe duda que partiendo del necesario control de las normas, alguna posición habrá que adoptar para examinar la legalidad de las disposiciones forales (sobre las fiscales se entrará más adelante); si el camino aparece cortocircuitado, la actual situación exige una clarificación, partiendo del *status* posicional de los Territorios históricos y de sus órganos forales; reconociendo, en

¹⁸¹ *La organización foral... op. cit.*, p. 263.

todos sus términos, la singularidad territorial de la organización foral, perfilando un nivel político de autogobierno tan peculiar como potente.

4.3. La Comisión Arbitral

El cierre de la bóveda del edificio institucional vasco se conformaba en torno a un órgano llamado a *componer* los desajustes competenciales, o si se quiere, a *arreglar* las controversias que en el ámbito competencial, de forma inevitable se producirían entre las Instituciones comunes y los órganos forales de los Territorios históricos. Pieza dirimidora de conflictos que pretendía el afrontamiento y resolución de los mismos en un marco doméstico, sin necesidad de apelar a voces ajenas al espacio vasco, permitiendo así, que los diversos poderes territoriales funcionen con ponderación y armonía¹⁸². Institución plenamente inscrita en el juego institucional, tan peculiar como propio y exclusivo, de la foralidad de este País.

Todo comenzó con el artículo 39 del Estatuto que establecía lo siguiente:

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 presidido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine. Comisión que por lo tanto, se hacía depender de esa futura ley y que va a traer la paradoja de despertar un muy alto interés doc-

¹⁸² Edorta COBREROS (La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco, *Revista de Administración Pública*, 167, (2005) p. 59), señala que la citada Comisión, *lejos de constituir un exótico elemento más o menos soslayable, queda entronizada en el núcleo del equilibrio de poderes existentes en el seno de la Comunidad Autónoma Vasca.*

trinal¹⁸³ y de acumular un contundente retraso, primero en la promulgación de la ley y después en su real puesta en marcha como tal comisión.

La ley se promulga finalmente el 30 de junio de 1994, cuando el bagaje competencial, su distribución y consiguiente atribución, aparecía ya substancialmente realizada mediante el cumplimiento, en el bienio siguiente, de las cláusulas de la LTH y el *arreglo* al que se había llegado, más o menos consensuadamente, en aquellos aspectos controvertidos como eran el fomento o el urbanismo.

Ley aprobada con un consenso parlamentario notable y que fue bien recibida, dada su altura técnica, por la doctrina¹⁸⁴. Sin entrar en precisiones técnicas que desbordarían este trabajo, la Comisión Arbitral fue discutida inicialmente en dos facetas substanciales: su naturaleza jurídica y el carácter de sus decisiones en relación con la jurisdicción ordinaria.

Sobre estas cuestiones, la propia Exposición de Motivos de la ley se preocupó en señalar la diferencia del conflicto de competencia y su resolución atribuida a la Comisión Arbitral y los conflictos planteados en sede judicial; frente al control de la legalidad ordinaria propio de ésta, *la Comisión Arbitral resulta, por su parte, competente para dirimir las discrepancias que sur-*

¹⁸³ Además del ya varias veces citado artículo de LEGUINA (Territorios Históricos Vascos: Poderes normativos y conflictos de competencia, *Revista española de Derecho Constitucional*, 3 (1981), pp. 63-92), mencionaré con antelación a la ley a BALZA, Javier, La naturaleza jurídica de las Comisiones Arbitrales, *Revista Vasca de Administración Pública*, 12; ARLUCEA, Esteban, *Las Comisiones Arbitrales* en el Volumen IV de *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco* (1991); en el mismo volumen ETXEBERRIA ETXEITA, Ignacio, *Comisiones Arbitrales, una tarea pendiente* y LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, *Las Comisiones Arbitrales*.

¹⁸⁴ Así el trabajo de LEGUINA, Jesús, *La ley 13/1994, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto Vasco* y GARCÍA HERRERA y LÓPEZ BASAGUREN, *Problemas en torno a los efectos de las decisiones de la Comisión Arbitral*, aparecidos ambos en el número 41 de la *Revista Vasca de Administración Pública* (1995). En el número siguiente de esta revista, el artículo de LAMARCA, Iñigo, *La Comisión Arbitral del País Vasco*.

jan entre determinadas instituciones, en relación a la distribución de competencias. La Comisión Arbitral y la jurisdicción Contencioso-Administrativa tienen así ámbitos materiales y funcionales diferenciadas que no deben confundirse, excluirse ni imponerse entre sí.

En consecuencia, se determinaba la no impugnabilidad de las resoluciones de la Comisión, que estuvieron encaminadas a determinar la institución competente¹⁸⁵. En justa correspondencia, el párrafo 2º de la Disposición Adicional 1ª de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa¹⁸⁶, como la ley orgánica del Tribunal Constitucional 7/1999, de 21 de abril, que en su Disposición Adicional cuarta, párrafo primero, determina que *los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la de cada uno de los Territorios Históricos se regirá por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía.*

Respaldo estatal plenario a esta *cláusula de inmunidad ordinaria*¹⁸⁷, que lleva a Martín RAZQUIN, al destacar la trascendencia de esta exención jurisdiccional, a afirmar que supone *el cierre de un ciclo recogiendo este hecho diferencial*¹⁸⁸. El diferencialismo insito en una forma propia de dirimir cuestiones litigiosas a través de un órgano estatutario, de composición paritaria entre Instituciones comunes y órganos forales, llamado precisamente a *preservar el equilibrio institucional del País Vas-*

¹⁸⁵ Artículo 68.1. de la Ley: *La resolución de la Sección Territorial correspondiente declarará, con carácter definitivo y sin que contra ella quepa interponer recurso alguno, a qué institución corresponde la competencia controvertida en el conflicto de competencia.*

¹⁸⁶ Dicha disposición establecía: 2. *No corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.* Sobre esta disposición, Iñaki AGIRREAZKUENGA: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso... op. cit.*

¹⁸⁷ Así la denomina COELLO, Carlos, *Derroteros institucionales... op. cit.*, p. 128.

¹⁸⁸ *Organización foral... op. cit.*, p. 267.

co¹⁸⁹. Órgano, insisto, de raíz estatutaria, cuyo posible impugnabilidad de sus resoluciones lo transformaría en un órgano material y formalmente inservible¹⁹⁰. La contundencia de los argumentos de COBREROS al tratar de la no impugnabilidad de sus resoluciones, ahorra más comentarios personales¹⁹¹, aunque se reconozca que en la otra dirección, si bien de forma matizada, también se han hecho fundadas apreciaciones¹⁹².

Discusión que ha superado el marco doctrinal¹⁹³ para reabrirse este frente por medio de una apelación al juez. Un salto cualitativo –que indudablemente supone también la cuestionabilidad de la propia función de la Comisión tal como se dibuja en un marco de lealtad institucional intervasco, en el mismo Estatuto autonómico–, que tiene un origen en el recurso contencioso-administrativo que la Diputación Foral de Álava interpone contra la Resolución 1/2003 de la Comisión Arbitral, dictada en un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno Vasco contra un Decreto foral del Consejo de diputados de dichas Diputación y fallado por la Comisión en contra de la Diputación alavesa.

Interpuesto el recurso contencioso, y dadas las inequívocas referencias legales de los parlamentos vasco y central que imposi-

¹⁸⁹ LEGUINA (La ley 13/1994..., pp. 259-260) lo mencionó con su habitual expresividad: *La Comisión Arbitral va a tener en sus manos la delicada función de preservar el equilibrio institucional del País Vasco, y en esa labor no hay lugar para criterios de oportunidad sino sólo de estricta legalidad. Si la Comisión tolerara que la foralidad perdiera sustancia y se angostara, la Comunidad Autónoma Vasca perdería su peculiar identidad; por el contrario, si las instituciones comunes vieran debilitado el poder que la Constitución y el Estatuto de Autonomía les reconocen, correría peligro la unidad política del pueblo vasco en el conjunto de los pueblos de España.*

¹⁹⁰ Así opina COELLO, Carlos, *Derroteros institucionales...* op. cit., p. 129.

¹⁹¹ *La impugnabilidad... in totum.*

¹⁹² Recientemente AGIRREAZKUENGA, Iñaki y ARZOZ, Xabier, La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*. [Coord. Martín Bassols Coma], 2004, pp. 180 y ss.

¹⁹³ Sobre la Comisión en su conjunto y en su práctica habitual, es forzosa la remisión al volumen de GARCÍA URETA, Agustín, *La Comisión Arbitral del País Vasco-Régimen jurídico y Resoluciones (1999-2002)*. Oñati: IVAP, 2003.

bilitaban esta impugnación judicial al declarar la inapelabilidad de las decisiones de la Comisión, la propia Diputación Foral de Álava planteó ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma, la necesidad de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por considerar que infringía el legislador ordinario, tanto estatal como autonómico, los artículos 24.1, 53.1, 106.1, 117.3 y 117.5 de la Constitución.

La Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal, abrió un período de alegaciones y audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, sobre la pertinencia de plantear dicha cuestión de inconstitucionalidad, contra la inimpugnabilidad de los acuerdos de la Comisión. Tanto el Ministerio fiscal como la Comisión Arbitral se mostraron en contra de la admisión de la Cuestión. Sin embargo, evacuados los informes, la Sala de lo Contencioso-administrativo emitió un auto (ponente el magistrado DA SILVA) el 6 de noviembre, que acordaba plantear ante el Tribunal Constitucional la Cuestión de inconstitucionalidad por considerar que infringían los artículos controvertidos diversos preceptos de la Constitución, así como el artículo 10.6 del Estatuto, puesto que *las razonadas argumentaciones de la Comisión Arbitral y del Ministerio fiscal no han conseguido, sin embargo, disipar toda sombra de duda del ánimo del Tribunal.*

El 25 de noviembre, el Consejo del Gobierno Vasco planteaba el incidente de nulidad de actuaciones previsto en la ley orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con el citado Auto, incidente al que se sumaron las Diputaciones forales de Gipuzkoa y Bizkaia.

Sin embargo, desestimada esta impugnación, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite la citada cuestión de inconstitucionalidad.

En la actual pendencia de la Comisión Arbitral, cuyo futuro se encuentra ligado a esa *inservilidad* en caso de aceptarse el cuestionamiento de sus resoluciones, pienso que la voluntad del estatuyente, si no expresada formalmente, era deducible de la propia

creación del órgano, cuyas raíces solventadoras de conflictos en las Conferencias de Diputaciones forales¹⁹⁴, anudan con un pasado histórico inmediato, la virtualidad presente de la Comisión Arbitral. Ni qué decir tiene que el global edificio estatutario, también sufrirá una evidente fisura ante la práctica marginación del único órgano componedor de tensiones, como es el previsto a nivel institucional en el artículo 39 del Estatuto de autonomía del País Vasco.

4.4. La regulación de las señas de identidad: la cooficialidad lingüística

La cuestión de la lengua propia, tal como define al euskera el artículo 6 del Estatuto de autonomía¹⁹⁵, se ha comprendido como uno de los temas testigos del desarrollo estatutario. Si bien se ha revelado como cierto que no se puede obligar al conocimiento y uso de una lengua por decreto, la tasa de crecimiento del conocimiento del euskera en la Comunidad autónoma del País Vasco, denota el esfuerzo titánico de las diversas instituciones por *normalizar* al euskera como lengua oficial con el castellano.

Diferente ha sido la perspectiva de la Comunidad foral de Navarra, cuyo *mejoramiento* aceptaba para el vascuence *el carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra*. La ley foral del vascuence, de 15 de diciembre de 1986¹⁹⁶, supuso el débil desarrollo de este precepto estatutario, aunque se mantuvo estrictamente a la zonificación por áreas territoriales. Peor fue para el euskera la tarea desarrollada por el Gobierno de Navarra a partir de 1995, con UPN en solitario en el poder. De forma especial, se

¹⁹⁴ Trata de estas *Conferencias* el libro ya citado de Joseba AGIRREAZKUENAGA.

¹⁹⁵ Sobre esta *propiedad*, las consideraciones de Iñaki AGIRREAZKUENAGA en Cultura, lengua y hecho diferencial, en la obra colectiva *Estado Autnómico y... op. cit.* pp. 233 y ss.

¹⁹⁶ Acerca de esta norma las atinadas apreciaciones de MONREAL, Gregorio, La oficialidad del euskera en Navarra. En *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*. Oñati: IVAP, 1990.

redujo la valoración y exigencia del vascuence en el acceso y provisión de puestos de trabajo en la función pública, hasta extremos tales que han llevado al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma, a derogar, con reiteración, medidas gubernamentales sobre el euskera, considerándolas lesivas para el mismo.

Parece como si la *lingua navarrorum* fuera considerada como un idioma a soportar, aceptándolo a regañadientes allí donde estuviera implantada y restringiéndolo, en la medida de lo posible, allí donde lo estuviera en menor grado. Naturalmente, desde esa perspectiva gubernamental, las Administraciones forales y locales de Navarra debían quedar inmunes a toda posible contaminación del vascuence¹⁹⁷. Esperemos que las aportaciones de la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias del Consejo de Europa, de 5 de noviembre de 1992 y ratificada por el Reino de España en 2001¹⁹⁸, con una recapacitación hacia una mayor racionalidad y ponderación en las autoridades gubernativas del Territorio, orientará las políticas públicas en una dirección más acorde con los tiempos y las necesidades sociales¹⁹⁹.

Volviendo a la Comunidad del País Vasco y a su política lingüística²⁰⁰, no cabe duda del formidable esfuerzo desplegado para alcanzar una real oficialidad, partiendo de la absoluta desigualdad existente en la cinta de salida. Como señaló el II Mapa sociolingüístico²⁰¹, desde 1981 a 1996, hay en la Comunidad autónoma 190.682 vascoparlantes más, que corresponde en euskaldunes sobre un 31

¹⁹⁷ Siguen siendo muy expresiva las opiniones de ESPARZA, A. y CHUECA, P. Planificación lingüística en la Administración foral y local de Navarra, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 44 (II), 1996.

¹⁹⁸ Sobre esta Carta mi artículo Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias. *Revista de Administración Pública*, 69 (II), (2004).

¹⁹⁹ Últimamente, AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, El euskera en el marco del autogobierno: Propuestas de futuro. *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II), (2005).

²⁰⁰ Una versión global en COBREROS, Edorta, *El régimen jurídico de la oficialidad del Euskera*. Oñati: IVAP, 1988.

²⁰¹ Publicado por el Gobierno Vasco en Vitoria-Gasteiz en 1999.

por cien de la total población, habiéndose producido en estos diez años últimos, la progresión en igual sentido incluso acelerado.

Todo ello como efecto y resultado de una progresiva tarea en la planificación lingüística, de forma acelerada en las Administraciones públicas, después de la ley de la función pública aprobada en 1989. Con arreglo a unos índices de preceptividad establecidos según los diferentes mapas sociales y respondiendo a los varios sectores institucionales (sanitario, ertzaintza, personal docente, Administración institucional...)

Por el contrario, poco se ha hecho a nivel de planificación en la Administración periférica del Estado, todavía de forma más aguda en la Administración de justicia, lugar donde se han situado los conflictos más virulentos en el ámbito lingüístico.

En síntesis, la política lingüística de la Comunidad autónoma se ha prevalido de altos niveles de consenso, no en balde fue impulsada por un Gobierno PNV-PSE, y ese consenso se plasmó en la aprobación de la ley de normalización del uso del euskera de 24 de noviembre de 1982, norma que pasaría substancialmente el control del Tribunal Constitucional en su sentencia de 26 de junio de 1986.

De ahí otra de las cualidades del proceso: su global normalidad aplicativa, incluso en situaciones muy diferentes del primitivo consenso. No de otra manera se entiende que de los 18.000 docentes largos que han pasado por el tamiz de la acreditación de perfiles lingüísticos, sólo algo más de un centenar y medio no han alcanzado el mínimo requerido. Las alertas sindicales para no admitir la discriminación por razón de la lengua, tampoco han supuesto conflictos de alguna importancia, con excepción del existente en la enseñanza secundaria.

Resta el solventar problemas detectados que siguen evidenciando una manifiesta desigualdad. Así, todos los índices revelan que los alumnos que siguen el modelo A en la enseñanza (docencia en castellano con una asignatura de euskera) acaban la escolaridad sin un conocimiento mínimo suficiente en la lengua propia, handí-

capando a estos alumnos en relación a las de los modelos B y D²⁰². Del mismo modo que también se han denunciado déficits en los servicios de Osakidetza o de la Ertzaintza.

Y sin embargo, más que en políticas públicas –hasta el momento claramente priorizadoras del euskera– esta lengua se juega su futuro en su uso normalizado. Todas las instancias que han entrado en esta peliaguda cuestión, no han podido menos que admitir la diferencia entre vascoparlantes y utilizadores habituales de la lengua vasca. La voluntad social está imponiendo, por el momento, la utilización muy mayoritaria del castellano. Tal vez sea en este ámbito donde el euskera se está jugando su futuro, con la expectativa, por primera vez en la historia, de ceder *al impulso de las lenguas indoeuropeas*, al menos en el ámbito de las relaciones sociales.

4.5. El Derecho civil foral

Una vez superada la época de las compilaciones civiles forales, consecuencia del Congreso de Zaragoza (1946)²⁰³, que desembocarán, entre otras disposiciones, en el Derecho civil foral de Bizkaia y Álava, de 30 de julio de 1959 y en el Derecho civil foral de Navarra, más conocido como *Fuero Nuevo*, de 1 de marzo de 1973, se entró en la nueva era.

Navarra tomaría el tren rápidamente con el artículo 48 del Amejoramiento²⁰⁴, precepto que establece en esta materia una re-

²⁰² Como señala AGIRREAZKUENAGA (*El Euskera en el marco del autogobierno... op. cit.*): [...] en la Comunidad del País Vasco, tras más de veinticinco años de autogobierno, no ha sido posible integrar en la educación obligatoria un único modelo lingüístico que garantice plenamente el conocimiento eficaz de ambas lenguas oficiales a todos los alumnos. En MONREAL ZIA, Gregorio (et al.), *15 años de la ley del Euskera en la Educación, Administración y Medios de Comunicación*. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 1998.

²⁰³ Últimamente sobre este proceso MUÑOZ MACHADO, Santiago. *El problema de la vertebración... op. cit.*, pp. 114 y ss.

²⁰⁴ Art. 48.1: *Navarra tiene competencia exclusiva en materia de derecho civil foral. 2. La conservación, modificación y desarrollo de la compilación del Derecho civil foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo en su caso, mediante ley foral.*

serva de ley foral, además de ser norma de las cualificadas de mayoría absoluta, potenciándose en todo caso el citado *Fuero Nuevo*²⁰⁵.

Más complicado era el sistema del Derecho civil en la Comunidad autónoma del País Vasco. La notoria disparidad de regímenes forales civiles en su propio territorio producía una diferenciación de regulaciones tal como expresa el artículo 10.5 del Estatuto de autonomía²⁰⁶. Bien pronto se hicieron esfuerzos por aglutinar en un texto las diversidades territoriales, manteniendo lo esencial de Bizkaia y Álava y su compilación²⁰⁷. Para tal fin se promulgó la ley de 1 de julio de 1992, cuyo juicio para la doctrina ha sido favorable en su actualización del régimen foral de los dos territorios citados, así como supuso una evidente mejora de lo existente²⁰⁸.

En el supuesto de Gipuzkoa, existía el régimen consuetudinario del caserío tan rigurosamente estudiado por Álvaro NAVAJAS²⁰⁹. Para ello se dictó la ley de 26 de noviembre de 1999, que reguló, asimismo, cuestiones hereditarias.

²⁰⁵ Por todos, DELGADO, Jesús, y DE PABLO CONTRERAS, Pedro, *El Derecho civil Foral en el Mejoramiento en Derecho Público Foral de Navarra*.

²⁰⁶ Es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: 5. *Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral y especial escrito y consuetudinario propio de los Territorios históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su exigencia*.

Sobre este precepto y en vísperas de la nueva ley, ASUA, Clara Isabel, *Derecho Civil Vasco*. En la obra *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1991, pp. 175 y ss.

²⁰⁷ Así, en esta dirección, *El Primer Congreso de Derecho Vasco: la actualización del Derecho civil*. Oñati: IVAP, 1983.

²⁰⁸ Esta valoración en MARTÍN, Luis Carlos, *El ensamblaje constitucional de los derechos civiles forales: en especial el caso del País Vasco*. En *Estado Autonomo y Hecho diferencial de Vasconia... op. cit.*, p. 211.

²⁰⁹ *La ordenación consuetudinaria del caserío en Guipúzcoa*. San Sebastián, 1975. Recientemente, son destacables en este ámbito foral institucional guipuzcoano, las obras de KARRERA, Mikel Mari, *Los arrendamientos rústicos históricos a partir de la realidad guipuzcoana*, (Madrid, 1998) y *La propiedad separada del suelo y del suelo: los terrenos Ondazilegi* (San Sebastián, 2002).

Si bien, como afirma Adrián CELAYA²¹⁰: *la moderna legislación ha puesto de relieve en muchos casos la superioridad del régimen foral sobre el tradicional Derecho romano-liberal*, el argumento de apoyo en la historia sigue siendo la fundamental explicación de la realidad actual del derecho foral civil en el País Vasco y Navarra.

4.6. El Concierto y el Convenio económico

La Disposición Adicional primera de la Constitución asumirá el sistema peculiar exclusivo del País Vasco respecto de las haciendas forales²¹¹, que se traducirá, vía estatutaria, en las tradicionales figuras del Concierto Económico para Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y en la del Convenio Económico para Navarra.

Distinciones entre Concierto y Convenio que podían hacerse con ocasión del primer Concierto de 1981 (el carácter indefinido del Convenio frente al plazo de vigencia temporal de 20 años del Concierto), pero que se han diluido en gran medida con ocasión del nuevo Concierto aprobado por ley orgánica de 23 de mayo de 2002, como bien recientemente y con innegable rigor, ha puesto de relieve Mikel ARANBURU²¹².

Sí que existe una notoria diferencia entre el actual Convenio navarro²¹³ y el Concierto para los tres Territorios históricos, en una problemática que nos retrotrae a la naturaleza jurídica de las normas forales y a su control jurídico, bien sea por la jurisdicción contencioso-administrativa o por el Tribunal Constitucional.

²¹⁰ Las instituciones civiles vascas: su situación actual y futuro. En *Los Derechos Históricos Vascos...* *op. cit.*, p. 51.

²¹¹ En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de marzo de 1993 cierra la puerta de la Disposición Adicional primera en el ámbito reivindicativo jurídico-público, para los territorios no forales y sobre eventuales derechos históricos.

²¹² En su libro *Provincias exentas. Concierto-Convenio. Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1962-2005)*, Serie Echegaray, 1. San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.

²¹³ Sobre el mismo y su problemática, es necesaria la lectura del reciente libro de Fernando DE LA HUCHA TEJEDOR, *El Régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, *op. cit.*

En este plano, señala acertadamente Fernando DE LA HUCHA²¹⁴, ese factor derivado del diferente rango de las normas de los Territorios históricos y de la Comunidad Foral de Navarra, está produciendo una evidente distorsión, puesto que mientras las normas forales son susceptibles únicamente de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia, o en su caso del Tribunal Supremo, no sucede lo mismo en el caso de las leyes forales de Navarra cuya impugnación solo cabe plantearla ante el Tribunal Constitucional. El resultado bien visible, y no se está señalando nada nuevo, es que normas prácticamente idénticas en contenidos, aunque unas con forma de ley (Navarra) o de meras normas forales (Territorios históricos de la Comunidad), mientras las primeras no han sido ni siquiera impugnadas ante el Tribunal Constitucional, las segundas han sido objeto de sistemáticos recursos contenciosos ante el poder judicial ordinario, corriendo éstos una suerte variada pero siempre en difícil pendencia. Para DE LA HUCHA²¹⁵ esta dicotomía tan diferente, esconde una *división entre regímenes forales buenos y malos en función de la mayor o menor presencia (e influencia) de partidos nacionales en el gobierno de la Comunidad*. Explicación para entender diferentes posiciones cara a unas determinadas normas de contenido curiosamente muy semejante sino similar.

No obstante, la vuelta de la mirada a las normas tributarias y fiscales forales (las del Parlamento foral obviamente escapan a esta problemática), vuelve a ser pertinente cara a una posible clarificación fiscal, que me permito anunciar, todavía no ha llegado.

Debe de hacerse así, puesto que el ámbito material de determinadas Normas forales, prevalidas de lo dispuesto por el

²¹⁴ En su ponencia Hacienda autonómica y Hecho Diferencial. En *Estado Autonomico y Hecho Diferencial...* op. cit., p. 287.

²¹⁵ Ponencia cit. p. 287.

vigente Concierto económico²¹⁶, coincide plenamente con espacios reservados a la ley o regulados por la misma; así se comprueba con la reserva de ley que alcanza a la determinación de los elementos esenciales del tributo, que es precisamente un espacio de atención reconocido a las sucesivas Normas forales dentro de un sistema tributario propio de cada Territorio histórico y no a las Instituciones comunes²¹⁷.

Tal como ha hecho notar Ignacio ZUBIRI²¹⁸, por lo tanto el Gobierno Vasco no recauda ningún impuesto, a pesar de que podría crear impuestos propios, de modo que todos los impuestos básicos los regulan, gestionan y recaudan las Diputaciones forales.

Si se había elucubrado sobre las Normas forales tributarias, partiendo de datos tales como que una Norma foral reguladora de un determinado impuesto, normalmente desplazaba en el territorio foral a la normativa del mismo Estado²¹⁹, cumpliendo dicha norma, precisamente por derivar de un órgano foral y actuar en la concreta materia tributaria, las exigencias provenientes del principio de legalidad y también de reserva de ley²²⁰.

²¹⁶ Recuérdese el artículo 1. Uno: *Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario.*

²¹⁷ La sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 2004, tras referirse a estas Normas forales como *manifestaciones de la autonomía de que gozan los Territorios históricos del País Vasco, siendo susceptibles de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa*, concluye: *Cada Territorio histórico o provincia integrante de la Comunidad Autónoma del País Vasco conserva su propio sistema tributario, siendo éstos y no la Comunidad autónoma –conforme al artículo 41 del Estatuto– los que tienen competencia en materia tributaria [...]*

²¹⁸ En su artículo La presión fiscal efectiva (análisis jurídico-económico) en el volumen colectivo *Jornadas de Estudio. Concierto y Convenio Económico*. San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2002, pp. 170-171.

²¹⁹ En este sentido, JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *El sistema de Fuentes... op. cit.*, p. 166.

²²⁰ Sobre estas Normas, LASAGABASTER, Iñaki, Algunas consideraciones en torno al régimen jurídico de las Normas Forales, en la obra colectiva *Jornadas de Estudio. Concierto y Convenio... op. cit.*, p. 160.

Por supuesto que se han perfilado en la propia ley del Concierto –y, lógicamente del Convenio también–, límites a esta amplia potestad normativa, siguiendo una serie de principios generales (respeto de la solidaridad, atención a la estructura general impositiva del Estado, coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado...), que han modulado –y modulan– la propia potestad foral, dando origen a una abundante jurisprudencia, tanto de los Tribunales superiores de justicia de la Comunidad foral de Navarra como de los de la Comunidad autónoma del País Vasco²²¹. Como es notorio, también han tenido ocasión de intervenir diversos órganos de la Unión Europea.

Se asiste a un proceso judicial, oscilante o incluso contradictorio, cuyo punto final todavía no ha llegado. Tratando de mencionar unos momentos claves y partiendo de épocas cercanas, es pertinente mencionar sendas sentencias del Tribunal Supremo, de fecha 27 de septiembre y 30 del mismo mes, del año 1999, en recursos interpuestos inicialmente por el abogado del Estado contra las respectivas Normas forales de las tres Territorios históricos reguladoras todas ellas del impuesto de sociedades. La primera de estas sentencias (707/1999), desestimó íntegramente el recurso planteado por el abogado del Estado, mientras que la segunda (718/1999), estimó parcialmente el recurso interpuesto, anulando un artículo (el 26) de las tres Normas forales.

En síntesis, las dos sentencias proclamaban la plena validez y garantía de la autonomía fiscal foral, perfilando una doctrina que parecía llamada a perdurar y que sin embargo no duraría un quinquenio. Dicha doctrina, a grandes rasgos, venía a señalar lo siguiente:

- En el ejercicio de la autonomía fiscal las Normas forales podían establecer diferencias en la regulación de los tributos concertados.

²²¹ Sobre estos conflictos judiciales, los trabajos de Fernando DE LA HUCHA, José Luis VIVANCO, Elena RETA y Pedro UGALDE en *Jornadas de Estudio. Concierto y Convenio Económico... op. cit.*

- Los únicos límites de esa autonomía fiscal eran el respeto de la estructura general y las reglas que la ley del Concierto concretaba para cada impuesto, así como los principios armonizadores que se establecían en sus propios artículos.

- En todo caso, las diferencias en la regulación de los tributos podían estar basadas en la consecución de fines de política social y económica, tales como el fomento del empleo, la defensa del medio ambiente, o de otra índole, siempre que guardasen una coherencia con el fundamento del tributo y respetaran el deber de contribuir de acuerdo con la capacidad económica, la progresividad fiscal, etc.

- Rechazada la preceptiva uniformidad con la legislación estatal, las dos sentencias judiciales afirmaban la validez constitucional de los denominados puntos de conexión (domicilio y lugar de realización del hecho imponible) como delimitadores de los ámbitos de aplicación de los tributos que se relacionan mediante fórmulas de desplazamiento.

Con la voluntad manifiesta de conseguir la *paz fiscal*, se asiste así al acuerdo entre el Gobierno central, el vasco y las tres Diputaciones forales, en el año 2000, ratificándose la misma con la promulgación de la vigente ley del concierto económico (año 2002) y con la conformación de determinados órganos arbitrales de participación conjunta por representantes de la Administración del Estado, del Gobierno Vasco y de las tres Diputaciones forales; órganos tales como la Comisión Mixta del Concierto económico (artículo 61 y siguientes de la ley), Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa y la Junta Arbitral (artículo 65 y siguientes), formado éste último por tres miembros cuyo nombramiento *se formalizará por el Ministerio de Hacienda y el Consejero de Hacienda y Administración pública*. Esta Junta Arbitral se encaminaba a resolver todo tipo de conflictos en aplicación del Concierto, siendo sus decisiones susceptibles de recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativo. Por último, la inoperante Comisión de Coordinación y evaluación normativa (arts. 63 y 64).

Un punto de inflexión, premonitorio de un inmediato futuro, lo señalaba la sentencia del Tribunal Constitucional 96/2002, sobre la regulación de los beneficios fiscales en el País Vasco y Navarra²²². Esta sentencia declaró inconstitucional la disposición octava de la ley estatal 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas, en lo relativo a los beneficios fiscales en Navarra y País Vasco. Sentencia que planteada ante un recurso de la Comunidad autónoma de La Rioja, proporcionaba respuesta a la consideración de esta Comunidad sobre que dicha disposición era arbitraria y contraria al principio de igualdad, al distinguir, de forma no razonable, entre quienes residen en España, de aquellos otros que no lo hacen, a fin de que los extranjeros puedan acogerse a los beneficios previstos en esta ley si operan en las Comunidades autónomas del País Vasco y Navarra.

Para nueve de los miembros del Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de esta disposición se encontraba en su alteración de las libertades de empresa, residencia y circulación, al producirse una fragmentación del mercado, con quiebra de la unidad del orden económico, que considerada así, introducía unos obstáculos para un colectivo de sujetos, los residentes en territorio común, que competían en situación de desventaja, puesto que en opinión de la mayoría del Tribunal, habían de ofrecer sus productos a un coste superior al de aquellos otros que eran beneficiarios de la ayuda estatal²²³.

²²² Sobre esta sentencia, el comentario de CARRILLO, Marc y LÓPEZ, Héctor en el *Informe Comunidades Autónomas 2002* (Barcelona, 2003, p. 453)

²²³ El voto particular de dos miembros del Tribunal se basaba en tres hechos notorios: uno, que la disposición octava controvertida no se producía entre los residentes en territorio español, sino que sólo se dirigía a los residentes en la Unión Europea no españoles; dos, la ruptura que esta sentencia suponía con la doctrina anterior consistente en rechazar los juicios de adecuación de una norma de ejecución de derecho comunitario a dicho ordenamiento, pues la sentencia subraya que el correcto cumplimiento de la decisión de la Comisión Europea que motivó la inclusión del precepto anulado, hubiese sido el suprimir los beneficios fiscales forales; tres, argumentaron sobre un exceso de jurisdicción en la sentencia, al enjuiciar de hecho normas tributarias del País Vasco y Navarra que no fueron impugnados en su momento, sin que además estas Comunidades autónomas hubieran sido parte en el presente proceso sobre su constitucionalidad.

Porque era precisamente en el marco de la Unión Europea donde se estaba cuestionando la potestad financiera de las instituciones forales vascas, con la evidente paradoja puesta de relieve por Fernando DE LA HUCHA²²⁴, que desde Europa no se comprendía muy bien cómo el Estado español podía defender en los foros comunitarios, normas y medidas forales que combatía mediante recursos en el ámbito interno, utilizando además argumentos que, en muchas ocasiones, son similares a los empleados por la propia Comisión. Una muestra de la posición europea la proporcionó la sentencia del Tribunal de primera instancia de la Unión, de 6 de marzo de 2002, en el asunto RAMONDÍN/Comisión, en la que analizando las ayudas económicas provenientes del Gobierno Vasco y de la Diputación foral de Álava a diversas empresas radicadas en este territorio, concluía que las mismas podían distorsionar la competencia y afectar a los Estados miembros; apreciación que sin cuestionar formalmente la autonomía fiscal de las instituciones vascas, sí afirmaba que en el ejercicio de esta autonomía debían cumplirse las obligaciones del Tratado en materia de ayudas. Del mismo modo, el 23 de octubre de 2002, el mismo Tribunal emitía una sentencia, declarando ilegales las ayudas fiscales vascas, de reducción de la base imponible del impuesto de sociedad, y el crédito fiscal del 45 por cien de determinadas inversiones.

En este panorama irrumpe la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004 (ponente FERNÁNDEZ MONTALVO)²²⁵, que resolvía por último el recurso interpuesto por la federación de empresarios de La Rioja y que anuló diversos preceptos de las diferentes normativas forales del impuesto de sociedades; de forma particular el artículo 29 que establecía en este impuesto un gravamen del 32'5 por cien frente al 35 por cien del régimen común;

²²⁴ *Hacienda autonómica...*, p. 288.

²²⁵ Sobre esta cuestión en general, incluida esta sentencia, es obligada la referencia a la ponencia de BENGOTXEA, Joxerramon, La soberanía Fiscal de las Juntas Generales y el Derecho Comunitario. En la obra colectiva *Las Juntas Generales de Gipuzkoa...* *op. cit.* pp. 193-204.

prevaliéndose de ser *ayuda de Estado*, sin haberla comunicado a la Comisión y de infracción del principio de *presión fiscal efectiva*.

Exigencia de mimetismo de la normativa del Estado por parte de los órganos forales, que ha llevado a la vista de dicha sentencia y su confusa doctrina, a calificar a esos órganos en su faceta *concertista* como meros *amanuenses fiscales*²²⁶.

La doctrina²²⁷ ha denunciado *la retórica desigualdad tributaria* en la que se basa esta jurisprudencia, así como su actuación directa sobre Normas forales basadas en el Concierto y la diferencia que en disposiciones de igual contenido, existe para disposiciones derivadas del Convenio. Malos vientos en todo caso, no tanto para la letra de la ley orgánica del Concierto económico, sino para sus aplicaciones y ejecuciones. Si puede afirmarse con fundamento que la ley del Concierto económico, en cuanto norma atributiva de competencias, forma parte del bloque de la constitucionalidad y dispone de una *función estatutaria*²²⁸, siendo una norma indisponible para el legislador estatal o autonómico, el cuestionamiento frontal de la potestad tributaria de los estrictos órganos forales, la no determinación de la consideración como leyes formales para las normas forales en el ámbito tributario, el continuo ataque respecto de cualquier disparidad en relación al régimen común, sitúan al Concierto económico –que no por cierto al convenio navarro– en uno de los momentos más difíciles y controvertidos de su historia contemporánea.

Habiendo finalizado este trabajo, se publica la sentencia del tribunal de justicia (gran Sala) europeo, de 6 de septiembre de 2006, en demanda presentada por la República portuguesa y apoyada por el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del

²²⁶ Así lo hace MARTÍNEZ BARBARA, Gemma, ¿Son los territorios históricos meros amanuenses fiscales? Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004, *Aranzadi. Jurisprudencia tributaria*, 22, (2004), pp. 9-12.

²²⁷ Por todos y últimamente COELLO, Carlos, *Derroteros institucionales...* *op. cit.*, pp. 146 y ss.

²²⁸ Así, con referencia a la anterior ley concertista, JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *El sistema de fuentes...* *op. cit.*, p. 136)

Norte, contra la Comisión de las comunidades europeas, en su decisión relativa a la parte del régimen que adapta el sistema fiscal nacional a las particulares de la región autónoma de las Azores en lo referente a la reducción de los tipos de impuesto sobre la renta.

Sentencia que establece una doctrina general que al afectar al concierto y convenio económico, puede servir de fuente de solución de tanto conflicto en curso y en relación a determinadas sentencias, como la del tribunal supremo español de 9 de diciembre de 2004.

Me limitare a reproducir un apartado de la sentencia:

67. Como ha señalado el abogado general en el punto 54 de sus conclusiones, para que pueda considerarse que una decisión que se haya adoptado en estas circunstancias lo ha sido en ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas es necesario, en primer lugar que sea obra de una autoridad regional o local que desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distante del Gobierno central. Además, debe haber sido adoptado sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central.

Trío de requisitos que parece que cumplen sobradamente los órganos forales en su potestad tributaria, incluso con el argumento de la sentencia, que también *asumen las consecuencias políticas y financieras de la medida*. Argumentos que dan pie a entender –salvo declaración en contra– prácticamente zanjado el debate ante la vinculatoriedad en toda la Unión de la doctrina existente en dicha sentencia.

4.7. La bilateralidad negocial

Se ha aludido en el interior más profundo del hecho diferencial de Vasconia, a la construcción permanente de la teoría foral

basada en *el Pacto* con la Corona en su momento, con las instituciones representativas después. Doctrina *pacticia* que si discutida en sus orígenes y realidades históricas²²⁹, se acredita con las connotaciones de acuerdos sucesivos y necesitados de igual consenso para alteraciones del *statu quo*.

Todo ello se traducía en la actualidad en un régimen de estrictas relaciones bilaterales por parte de las comunidades forales con las instancias centrales, al margen, por lo tanto de un planteamiento general de multilateralidad en el interior del conjunto de Comunidades autónomas del Reino de España.

En el transfondo se hallaba la extendida convicción que la bilateralidad en la relación entre los territorios vascos y la monarquía y el Estado, constituía un elemento clave del pensamiento político tradicional vasco, soportando las reivindicaciones forales y autonómicas de los dos siglos pasados²³⁰. Muestras últimas de esta doctrina se comprobarán con el inmediato pasado vasco.

En la actualidad con los pies asentados en el constitucionalismo, se perciben huellas de este bilateralismo pacticio, comenzando por aquellas necesarias fórmulas consensuadas perceptibles en la normativa del Concierto y Convenio económico. Si en el supuesto del concierto existía palpable la idea subyacente de un pacto que se materializó con ocasión de la formalización de la ley del 2002, la misma también es visible con la emergencia –ya citada– de órganos paritarios de resolución de conflictos, deviniendo de forma bien expresa en la misma formulación de la disposición adicional segunda de esta norma²³¹.

²²⁹ Sobre la personalidad, obra y finalidad de uno de los más acendrados críticos de la construcción del pacto, el trabajo de Gregorio MONREAL sobre Juan Antonio LLORENTE, cedido amablemente por su autor, de pronta publicación.

²³⁰ MONREAL ZIA, Gregorio, La base foral del Plan del Lehendakari IBARRETXE. En *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe* [Presentación de José Manuel Castells Arteche], Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2003, pp. 125.

²³¹ *Uno. Cualquier modificación del presente Concierto Económico se hará por el mismo procedimiento seguido para su aprobación.*

Exigencia *pactista* que se encuentra corregida y aumentada en el convenio de la Comunidad foral de Navarra²³². Ya la ley del *Amejoramiento* recogía bien expresivamente, que dicho Convenio económico poseía una naturaleza *paccionada* (artículo 45.4); naturaleza que incluso ha sido asumida por el propio Tribunal Constitucional. En su sentencia de 2 de noviembre de 1989 se afirmaba lo siguiente:

Desde los inicios del sistema del Convenio económico, en el procedimiento de su elaboración y aprobación se han distinguido dos fases: por una parte, una fase de negociación entre la Diputación foral y el Gobierno de la Nación, que se plasmaba en un texto acordado por ambas partes; y en segundo lugar, la prestación de fuerza normativa a este texto por parte del Estado mediante el instrumento normativo correspondiente.

La pretensión reivindicativa sita en ese relacionismo bilateral, más perceptible en su constancia en la Comunidad autónoma del País Vasco, se plasma en un deseo persistente en la propia praxis política del Gobierno Vasco²³³.

Son numerosos y variados los casos ejemplares de ese *diferencialismo* en el nivel relacional, desde la perspectiva de la Comunidad mencionada. Así se puso de relieve con el frustrado intento de reforma del Senado, que se intentó con intensidad en la década de los 90, para aplacarse después hasta su aparición en un reciente programa revisionista. Pues bien, así se comprueba con la

Dos. En el caso que se produjese una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos, produjera una alteración en la distribución de competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá por ambas Administraciones de común acuerdo a la pertinente adaptación del presente Concierto Económico a las modificaciones que hubiese experimentado el referido ordenamiento.

²³² Al respecto, *in totum*, DE LA HUCHA, Fernando. *El régimen jurídico del Convenio Económico...* *op. cit.*

²³³ Sobre esta pretensión, mi trabajo Integración de Vasconia en el Estado español. En la obra colectiva *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Donostia: Sociedad de Estudios Vascos, 1997, p. 59.

voz de los representantes en esta cámara del grupo vasco, su manifiesta oposición a la homogeneidad y trato igual para todas las representaciones territoriales que se vislumbraba en el avance hacia un Senado federal, por suponer que implicaba un obstáculo insalvable para ese diferencialismo negocial y representativo propugnado por aquellos representantes.

En 1996 se alcanzó un pacto de gobierno entre el Partido Popular y el Partido Nacionalista Vasco, que si bien fue rigurosamente arrinconado cuando los vientos soplaron en otra dirección de la confrontación y el máximo tensionamiento, representaba el caso de una negociación bilateral y singular, al tener en cuenta en exclusiva a la Comunidad autónoma del País Vasco.

En sus cinco puntos²³⁴, el pacto hacía referencia a las diferentes materias litigiosas existentes a la sazón: el desarrollo estatutario pleno afectado por la cincuentena de competencias pendientes de transferencia; la renovación del Concierto económico (con el polémico alcance de la afectación a los impuestos especiales); la formación profesional continua; el patrimonio incautado durante el franquismo a los partidos políticos nacionalistas y la explicitación de un planteamiento de futuro cara a posibles acuerdos específicos en materia de desarrollo estatutario. Debilidades hipotéticas de un Gobierno en minoría, que bien pronto, merced a una mayoría absoluta, cuyos acuerdos se romperían y pasarían al rancio baúl de la historia y de los mejores propósitos.

Una demostración más, esta vez sí fructífera, de ese cauce bilateral, lo constituye la Comisión Euskadi-Estado para asuntos europeos, Comisión que despertó algunas ténues esperanzas, pero que entró, con la habitual rapidez, en la más irrelevante inanidad. Sin embargo, su propósito fundacional, revelado por uno de sus mentores por la parte vasca, Andoni ORTUZAR, lo configuraba como *órgano de concertación en las materias [de ámbito europeo] que afectan en especial a la Comunidad Autónoma vasca o que tienen*

²³⁴ Recogidos en mi artículo anterior (Nota 233), p. 80.

para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica. Efectivamente, el 30 de noviembre de 1995, se firmaba el acta constitutiva de la denominada Comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con asuntos concernientes a las Comunidades europeas, perfilándose en tan trascendental materia, como un instrumento singular, encaminado a tratar, de mutuo acuerdo, aquellas cuestiones en los asuntos europeos que afectasen de modo exclusivo a la Comunidad autónoma del País Vasco; que tuvieran en ella una vertiente particular *en función de su especificidad autonómica*, tal como declaraba el preámbulo del acta de constitución de la citada Comisión²³⁵. Justo es reconocer que poco se ha sabido de la misma, al menos en el plano funcional, desde su esperanzadora constitución.

4.8. El nivel relacional horizontal específico

No habiéndose planteado y menos utilizado, las fórmulas abiertas de integración entre la Comunidad foral de Navarra y la Comunidad autónoma del País Vasco, posibilidades reconocidas potencialmente por la propia Constitución (Disposición Transitoria cuarta), así como en los respectivos Estatutos de autonomía, quedaban intactas las facultades de colaboración entre ambas comunidades, en tanta mención a esta posibilidad expresa y nominal, que es única en el conjunto estatutario. Faceta en la que se explayaba con generosidad la ley de *mejoramiento*, en concreto su artículo 70.2 y 3²³⁶. Del mismo modo, aunque la alusión sea un

²³⁵ Sobre esta Comisión bilateral, Iñaki PARIENTE en su artículo publicado en el volumen *Estado autonómico y Hecho diferencial... op. cit.*, p. 102 y ss.

²³⁶ Art. 70.2. *Navarra podrá celebrar convenios con la Comunidad autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales. 3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas.*

tanto subrepticia o no particularmente explícita, el artículo 22 del Estatuto de autonomía del País Vasco²³⁷.

Posibilidades convencionales que no eran óbice para la mención a un contexto más amplio que el estrictamente bilateral, espacio donde se va a desarrollar una intensa actividad de colaboración entre ambas Comunidades, al menos hasta que la exacerbación partidista malogre hasta la más mínima huella relacional conjunta²³⁸, llegándose a posiciones calificables de infantiles en su obsesión *separadora* del vecino.

Desde el ángulo fronterizo interestatal son varias las experiencias colaboradoras entre ambas Comunidades, bien en solitario o en compañía de otros territorios que fue lo más frecuente:

a) *Las asociaciones de regiones fronterizas*. Desde la temprana (1971) Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, que agrupando a unas 40 de estas realidades territoriales –entre ellas las dos citadas–, pasando por la *Carta europea de Regiones fronterizas y transfronterizas* (1987), por la que se instaba al Consejo de la CEE a adoptar medidas concretas para superar los problemas derivados de la existencia de fronteras en el interior europeo.

Llegando así a la creación en Burdeos (1990) de la Conferencia de Regiones del Sur de la Europa atlántica. La Comunidad autónoma del País Vasco fue miembro inicial de la misma, adhiriéndose posteriormente la Comunidad foral. En la misma línea, por Acuerdo de 4 de noviembre de 1983, se creaba la Comunidad de trabajo de los Pirineos, a la que por parte de España pertenece-

²³⁷ Art. 22.2.: *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.*

²³⁸ Además de mi trabajo citado en la nota 231, en esta materia y en el mismo volumen, vid. IRIONDO, Xabier, *La práctica de la cooperación descentralizada en Vasconia*, p. 125 y ss. y JÁUREGUI, Gurutz, *La institucionalización jurídica y política de Vasconia desde la perspectiva de la Unión Europea*, pp. 149 y ss.

rían las Comunidades de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco; realizando hasta la actualidad una notable política de colaboración transfronteriza.

b) *El Protocolo de cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra*. En 1992 se firmaba en Pamplona el citado protocolo por los presidentes respectivos, TAVERNIER, ARDANZA y ALLI, con la finalidad de establecer lazos comunes encaminados a una política de colaboración mutua²³⁹. Al respecto se dotaban de una serie de objetivos, entre ellos el *fomentar todas las relaciones de colaboración que se susciten entre las instancias públicas, profesionales y privadas que ejercen su actividad en cada una de las decisiones* (artículo 1).

Para tal fin, se constituían unos fondos de cooperación transfronterizos (artículo 2) y se creaba un Comité de enlace con las Universidades de Aquitania, Navarra y Euskadi, desarrollando la formación común de los *cuadros territoriales*, con el fin de facilitar la relación entre el personal de las tres Administraciones pública y la gestión de proyectos conjuntos (artículo 3).

Igualmente declaran su activo apoyo a las zonas *fronterizas*, ante la amenaza de posibles desequilibrios económicos por la supresión de fronteras estatales (artículo 5), circunstancia que efectivamente tendrá lugar, con ocasión de la puesta en marcha del Tratado de la Unión Europea y del Convenio de Schengen con efectos, entre los dos Estados.

Finalmente, las tres regiones acordaron la creación de un órgano denominado Comisión permanente institucional, encargado de *promover y de realizar el seguimiento de los objetivos y de*

²³⁹ *Considerando [...] que las tres regiones disponen de un patrimonio cultural y lingüístico común. Considerando la Carta de las Lenguas minoritarias o regionales del Consejo de Europa, que concierne directamente la lengua y a la cultura vasca, que las tres Regiones se proponen potenciar y estimular [...] deciden [las mismas] establecer y desarrollar en el marco de sus respectivas competencias relaciones institucionales permanentes.*

las acciones en aplicación del presente protocolo, así como de la coordinación de los fondos para la cooperación transfronteriza²⁴⁰. Una oficina permanente asegurará el Secretariado de este Órgano permanente (artículo 6).

En una primera apreciación, debe destacarse que la cooperación prevista en el Protocolo fue en esta fase inicial de gran actividad e intensidad, aumentando en calidad y número los proyectos a medida que pasaba el tiempo, con una fructífera labor conjunta perceptible en los sucesivos proyectos aprobados y puestos en marcha.

No es de extrañar así que el a la sazón Vicepresidente del Gobierno de Navarra, Miguel SANZ, con ocasión del prólogo de una publicación del anuario de instituciones y cargos electos de los tres territorios, publicación de fecha de 1994 y realizada con fondos de esos tres organismos en cumplimiento del *Protocolo*, manifestara lo siguiente, en actitud notoriamente elogiosa:

[...] Esta colaboración entre las instituciones oficiales, se refleja también en numerosas iniciativas de cooperación entre entidades públicas y privadas de todo tipo, ubicadas en cada una de las tres regiones limítrofes... Por tanto es justo reconocer la importante labor de quienes han hecho posible esta guía y recomendar a los lectores su utilización como medio de consulta para conseguir con ello un mayor nivel de colaboración entre nuestras Comunidades dentro del marco común de Europa.

Pocos, muy pocos años después, el nuevo Presidente del Gobierno navarro de UPN, Miguel SANZ, siguiendo una política de nivel territorial superior, encauzada al aislamiento institucional de la Comunidad autónoma vasca, rompería toda relación con dicha Comunidad en el marco establecido por el *Protocolo*, que de este modo y manera, quedaría gravemente lesionado. Actitud que no sería la primera, ni la última, como se podrá comprobar, pero que supuso una cierta degradación de las virtudes del *Protocolo*.

²⁴⁰ Esta comisión –insisto en su nota de permanencia– estará compuesta por los presidentes ejecutivos de los tres territorios y por otros cuatro miembros integrando en su caso, un representante de las colectividades subregionales fronterizas.

c) *El Tratado de Bayona*. El Tratado entre el Reino de España y la República de Francia sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales²⁴¹, tenía por objeto –una vez más– facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales francesas y españolas. Las españolas la componían las Comunidades autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña, así como los Territorios históricos, las provincias y los municipios pertenecientes a las cuatro Comunidades indicadas. Dichas entidades territoriales podían crear órganos comunes para estudiar cuestiones de interés mutuo.

Tratado de una efectividad escasa en la práctica puesto que apenas se conocen acuerdos derivados de su contenido, pero que revela un trasfondo de necesaria y constante colaboración interterritorial.

d) *La vía estatutaria de los Convenios bilaterales*: el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad foral de Navarra y la Comunidad autónoma del País Vasco.

La doctrina había hecho notar la práctica ausencia de convenios horizontales entre las distintas Comunidades autónomas en el Reino de España, detalle significativo cuando *en todos los Estados compuestos de Europa es uno de los más utilizados*²⁴². En mayor medida en el supuesto territorial analizado, vistos los avales estatutarios ya mencionados para la posible realización de convenios de esta clase.

En 1996 aparecen a la luz pública una serie de acuerdos que afectan precisamente a estas dos Comunidades. En un plano de relaciones hasta cierto punto de orden menor, puede mencionarse el Acuerdo suscrito entre el País Vasco, La Rioja y Navarra para adquirir en otras Comunidades autónomas, derechos de plantación

²⁴¹ Tratado que entró en vigor en el Estado español el 24 de febrero de 1997, por el correspondiente procedimiento de ratificación.

²⁴² Así lo señala AJA, Eliseo, *Valoración general en Informe Comunidades Autónomas*. 1996. Barcelona, 1997.

de viñedos, así como para gestionar coordinadamente la denominación de origen calificada *Rioja*.

Debe aludirse, además de señalarse su carácter conflictivo por las suspicacias despertadas, al Convenio firmado entre los Gobiernos de la Comunidad foral y la Comunidad autónoma del País Vasco, para la captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati Telebista (EITB), firmado en Pamplona el 17 de abril de 1996. Su posterior inaplicación en su territorio por parte de la instancia política navarra, no impide que se destaque la importancia de dicho Convenio desde un plano estrictamente cultural-lingüístico, realizado eso sí, en un transitorio momento de distensión, existiendo igualmente otros acuerdos entre ambos Gobiernos, tal como las cita Juan Cruz ALLI.

La mayor importancia convencional la alcanza el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad foral de Navarra y la Comunidad autónoma del País Vasco²⁴³, que pasamos a sintetizar, puesto que sin lugar a dudas supone un hito y una experiencia novedosa en la práctica de relaciones intercomunitarias²⁴⁴. Su antecedente inmediato puede encontrarse en el acuerdo de coalición del Gobierno Vasco por parte del PNV y PSE-PSOE, en 1987. En el mismo, entre otros puntos, se establecía lo siguiente: *Asimismo, el Gobierno Vasco estudiará y tratará en su caso con las autoridades e instituciones navarras la posibilidad de establecer algún órgano común permanente, de acuerdo con las posibilidades legales existentes*. Por su parte, el acuerdo del Gobierno de coalición navarro PSN-CDN-EA, suscrito en 1995, planteaba una cooperación con la Comunidad autónoma del País Vasco, promoviéndose junto con el Gobierno de esta Comunidad, *la creación de una Comisión inter-*

²⁴³ Las claves y el propio nacimiento de este Acuerdo y de su posterior frustración, en ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*. Serie Humboldt; 1. San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2004. (Nota 242)

²⁴⁴ Me remito a lo señalado anteriormente por Eliseo AJA.

gubernamental de carácter permanente que mantendrá reuniones periódicas y cuyas decisiones se harán efectivas, en su caso, mediante los instrumentos jurídicos previstos en la Constitución, la ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral y el Estatuto de autonomía para la Comunidad Autónoma vasca. Bases legales claras y rotundas, por lo tanto, que facilitaban los posteriores acuerdos.

En esta cita de presupuestos y en igual sentido de la marcha, el Acuerdo firmado por las fuerzas políticas vascas en Ajuriaenea, en febrero de 1988²⁴⁵, afirmaba la necesidad de propiciar e intensificar las relaciones entre ambas Comunidades, con la consiguiente creación de instrumentos específicos que respondieran a las afinidades e intereses comunes de una y otra Comunidad.

El campo estaba suficientemente abonado para el Protocolo firmado por fin, por los presidentes de las dos Comunidades el 25 de octubre de 1995, por el que sus gobiernos entendían conveniente *propiciar y desarrollar en el marco de sus respectivas competencias, relaciones de colaboración permanente. A tal efecto, se declaraba explícitamente que era intención común del Gobierno Vasco y del Gobierno de Navarra, el consensuar una fórmula de colaboración que establezca los mecanismos de coordinación e impulso de las relaciones entre ambas Comunidades [...] incluyendo un Órgano Permanente de Encuentro [...]*

Este texto consensuado, fue posteriormente aprobado por los dos Gobiernos y remitido y aprobado sucesivamente por los respectivos Parlamentos; en el foral se aprobó el 11 de junio de 1996, con un resultado de 28 representantes a favor de la concesión de la autorización al convenio (PSN, CDN, IU y EA) y 22 en contra (UPN y el grupo parlamentario de HB).

²⁴⁵ Sobre este Acuerdo, así como sobre toda la documentación que afecte a la autonomía de Vasconia, la magna obra de TAMAYO SALABERRIA, Virginia, *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis. (1978-2006). Documentos*. Donostia-San Sebastián; Edición a cargo de la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Diputación Foral de Bizkaia, 2006, 8 Vols.

El posterior decurso giró en torno a una cuestión esencial: el órgano permanente de encuentro, tal como describe el volumen citado de ALLI o menciona Martín RAZQUIN²⁴⁶, al que se opone frontalmente la representación de UPN, por entender que era *políticamente inaceptable, social y económicamente innecesario y jurídico y administrativamente dudoso*, término calificadorio en los que se aprecia la firma de J.I. DEL BURGO.

Formalizado el Convenio, éste responde a una idea básica sobre la que insistirá posteriormente Javier BALZA²⁴⁷: *las relaciones entre estas Comunidades, tanto desde el punto de vista político, económico como social, deben superar el estadio de la relación de colaboración puntual, esporádica y sectorial para desarrollarse en un marco estable que promueva y facilite una relación general y permanente.*

El Acuerdo poseía una clara finalidad explicitada en su artículo 1, que consistía en *establecer e impulsar un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, según el ordenamiento vigente.* En cuanto a los objetivos concretos propuestos, se enumeraban los siguientes: establecer y coordinar la cooperación, coordinar políticas en el marco de los acuerdos que se adopten; definir y poner en marcha iniciativas y proyectos conjuntos; promover el intercambio de información institucional; realizar estudios e investigaciones de forma conjunta; impulsar la colaboración y el mutuo acuerdo; propiciar proyectos de colaboración; apoyar las relaciones con sus colectividades en el exterior y trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa en la que las regiones tengan un papel destacado.

²⁴⁶ En su informe sobre Navarra del *Informe Comunidades Autónomas 1996* (Barcelona 1997).

²⁴⁷ En su ponencia en las *1 Jornadas sobre las relaciones institucionales de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca.* (Pamplona. 1998. Sociedad de Estudios Vascos). Participaron en estas Jornadas, Gregorio MONREAL, Francesc de CARRERAS y Jaime Ignacio DEL BURGO, además de Javier BALZA.

El artículo 3, de innegable importancia, determinaba que para el cumplimiento de dichos objetivos, se debía constituir un Órgano Permanente de Encuentro, con la pretendida finalidad de institucionalizar un foro estable y permanente de relación. El denominado Consejo, máxima representación de ese órgano permanente, estaba compuesto por los Presidentes de ambas Comunidades, más tres miembros de cada Gobierno, y debía elaborar un programa de actuaciones y objetivos. Cuando en su caso se requiera articular jurídicamente una determinada actuación, se debía hacerlo a través de los correspondientes convenios de cooperación, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Es conocido y ALLI lo ha descrito perfectamente, cómo el Acuerdo aprobado pasó al Senado para su definitiva autorización; institución donde tras diversas vicisitudes el nuevo Gobierno de UPN, salido tras la crisis y caída del Gobierno OTANO (chantaje incluido), presentó en octubre un escrito de retirada de aquella solicitud al Senado, sin que existiera oposición al mismo por parte del PSN-PSOE. La Mesa del Senado, tras un informe jurídico favorable a dicha retirada por solicitud de una de las partes, acordó aceptar su retirada.

De tal modo y en medio de la crispación consiguiente, se cortocircuitaba una posibilidad de relaciones solidarias, ante el peso de la tensión partidista. A partir de ese momento, y ha pasado una larga década, la Comunidad foral de Navarra y la Comunidad autónoma del País Vasco, han vivido de espaldas la una de la otra, aunque la responsabilidad de tal hecho tenga nombre y apellidos bien concretos, y a la vista de lo escrito por ALLI, incluyen incluso algún medio periodístico como esenciales protagonistas.

De esta manera una iniciativa considerada como positiva²⁴⁸, de establecimiento de un marco de relación horizontal entre dos

²⁴⁸ En opinión de Eliseo AJA y su Valoración general del *Informe Comunidades Autónomas 1996*. (Barcelona, 1997).

Comunidades limítrofes, pasó a convertirse en un mero dato histórico y a frustrar un posible nivel de relación entre afines.

Sintomáticamente, el Gobierno navarro y en fechas cercanas a la finalización intencionada de aquella iniciativa, pretendió el establecer un nuevo Acuerdo de colaboración con el Gobierno Vasco así como convenios de colaboración similar con las Comunidades autónomas de La Rioja y Aragón²⁴⁹. Pero como en 1932 con el Estatuto vasco-navarro, la frustración de esta posibilidad supuso de hecho la finalización del proceso estatutario navarro en el período republicano, tampoco en este espacio se dieron mayores frutos en el nivel relacional del Gobierno de Navarra con las mencionadas instancias o con cualquier otra. Punto final, por lo tanto.

No se puede menos que mostrar la perplejidad de la crítica de UPN, centrada básicamente en el Órgano Permanente de relación, cuando ya en el Protocolo con Aquitania de las dos Comunidades, aparecía una Comisión permanente, sin que despertara mayores suspicacias. Ciertamente que cuando la globalización es una realidad difícil de parar, cuando los lazos supraestatales se anudan por encima de los propios Estados, cuando el máximo de cooperación entre realidades territoriales es una exigencia y aspiración incrustada en los nuevos tiempos, la descrita ruptura relacional entre dos territorios contiguos, de historia y contenidos autonómicos más que coincidentes, presupone un residuo de épocas bien anteriores y una imagen contradictoria con lo que se avizora en el nuevo siglo, no entendible fácilmente desde perspectivas de solidaridad que deben mover a los pueblos.

²⁴⁹ Al respecto ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. *La cooperación entre... op. cit.*, pp. 389 y ss.

5. EL ACTUAL REINO DE LA INCERTIDUMBRE

Las páginas anteriores tratan de describir la existencia, difícil de negar aunque siempre puede darse el caso, de determinadas diferencialidades de todo tipo en la Vasconia peninsular. También se acredita que los reconocimientos en principio diferenciales o denotadores de particularidades, después se obscurecen en el momento clave de su aplicación y contacto con la realidad; estas distorsiones no están, por lo tanto, en el consenso iniciático sobre específicas figuras e instituciones, sino que, se plantean y resuelven en el momento, indudablemente más importante, de las materializaciones concretas de aquello que existía en el abstracto nebuloso emparentado con “lo diferente”.

Por poner ejemplos significativos: no hay excepción partidista que realmente se oponga al Concierto o Convenio económico como institución, del mismo modo que sí aparecen contradictores cuando se trata meramente de aplicar la potestad normativa tributaria foral basada en la fórmula concertada –con relevante apoyo jurisprudencial por cierto–; tampoco parece haber mayores opositores a la organización foral vasca, aunque no se acceda a permitir

en consecuencia, el acceso a la estación de llegada última de la potestad legislativa formal; o se reconoce el carácter integral de la Ertzaintza, lo que no es óbice para que la Audiencia Nacional utilice como instrumento policial ordinario a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; o por concluir con otro ejemplo, la enseñanza estatutaria se apoya en la actualización del régimen foral, sin que hasta el actual momento se detecte en el ámbito normativo, la más mínima singularidad respecto del común autonómico...

Por ello el titulado de este epígrafe, que tiene también un cierto sentido conclusivo al menos de la coyuntura presente. Puesto que existe, por fuerza de la situación política, un amplio espacio de inseguridad en lo que hasta ayer mismo se mostraba como claro y evidente. Nubarrones que afectan al diferencialismo vasco que parece relegado en determinadas concepciones a otras prioridades; que no parece esta cuestión estar de moda, como lo estuvo en tiempos no muy pretéritos; que se erige en una reivindicación simplemente nacionalista y por lo tanto, desde la perspectiva centralista, desechable de entrada, más que de una exigencia comunitaria vasca derivada de serios planteamientos de fondo.

Desde el puro ámbito de las constataciones y en relación con el objeto del análisis a punto de concluir, expresaré unas pocas constataciones de un tiempo y un país, con la intencionalidad de situar los hechos diferenciales de Vasconia, en su más contemporánea proyección²⁵⁰. Citaré algunos de estos datos reveladores del entorno y del juego que están dando los principios estructurales, el ordenamiento específico, etc., que hasta ahora habían propiciado o al menos permitido, la construcción y existencia del particularismo de Vasconia.

a) La primera de estas comprobaciones es la absoluta superposición en la intensa coyuntura actual, de cualquier planteamiento de aumento del autogobierno, al paralelo e independiente proceso

²⁵⁰ Sobre la problemática actual, las sensatas reflexiones de EZEIZABARRENA, Xabier, *La ciaboga infinita. Una visión política y jurídica del conflicto vasco*. Zarautz, 2005.

de normalización política, con el transcurso del final de la violencia terrorista de ETA. Se posterga de tal manera, la reivindicación del cumplimiento estatutario, del desarrollo del mismo, incluso de la aprobación de nuevas fórmulas pactistas de consolidación del autogobierno.

De tal modo, que el tren que lanzado por el Lehendakari IBARRETXE en los albores del nuevo siglo –y precisamente en plaza madrileña– en cuya exposición se proclama la necesidad de un *Pacto de Estado* que permita un nuevo marco basado en los derechos históricos; que se expande en sus posibilidades con el programa de gobierno triunfador consecuencia de las elecciones de mayo del 2001; que se presenta en sociedad, o sea en el Parlamento, con el título de una *Propuesta política para la convivencia*, texto objeto de inmediatas y fuertes críticas de todo tipo a nivel de partidos políticos estatales y de una doctrina acorde; así como también de análisis plurales y ponderados²⁵¹. Documento principal que desembocaría en la *Propuesta de Estatuto de la Comunidad de Euskadi*, que avalado por el Gobierno tripartito de la Comunidad autónoma, revalidado por mayoría absoluta del Parlamento Vasco en su sesión del 30 de diciembre del 2004, y rechazado –al parecer afectado desde sus orígenes por un virus cancerígeno contagioso– sin entrar en negociación alguna, por el Congreso de Diputados el 1 de febrero del 2005²⁵².

²⁵¹ Me permitiré la osadía de citar en exclusiva una muestra en esta última dirección, obviando la multitud de instrumentos virulentos de ataque, además de inmisericordias. Me refiero a *Los Estudios sobre la Propuesta Política para la Convivencia del Lehendakari IBARRETXE* (Oñati: IVAP, 2003), en cuya organización algo tuve que ver. Las dos cualidades citadas –pluralismo y ponderación– se ven reflejados en el elenco de ponentes, cuya sola cita así lo acreditan: Michael KEATING, Enric ARGULLOL, Joxerramon BENGOTXEA, Xabier EZEIZABARRENA, Demetrio LOPERENA, Gregorio MONREAL, Bartolomé CLAVERO, Gurutz JAUREGUI, Marc CARRILLO, Ferrán REQUEJO, Igor AHEDO, Luis LÓPEZ GUERRA, Iñaki LASAGABASTER, Joaquín TORNOS, Iñaki AGIRREAZKUENGA, Juan José SOLOZABAL, Javier CORCUERA, Javier CAÑO, Miguel HERRERO DE MIÑÓN, Carlos COELLO.

²⁵² Sobre este texto y sus avatares e incógnitas subsiguientes, mi trabajo en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número monográfico VIII (2005).

Existieron otros proyectos igualmente reformistas, incluso –es preciso reconocerlo– de gran extensión autonómica. En este apartado pueden subsumirse *Las Bases para la actualización y reforma del Estatuto de autonomía* presentado en un hotel por el PSE; o *El Estatuto para una Comunidad federada vasca al Estado federal español*, obra de Ezker Batua-Berdeak²⁵³. Documentos de interés aunque no se ha vuelto a hacer mención de ellos después de su original lanzamiento, al menos hasta el hoy mismo.

Sin embargo, esta oleada de *Estatutos del siglo XXI*²⁵⁴, a los que se añaden los sucesivos proyectos presentados en territorio vasco, que tienen una preclara y evidente culminación con el Estatuto de Cataluña, se congelan en Vasconia, tanto en la Comunidad autónoma como en la foral. En esta última ni siquiera se superó en la actualidad, el primer paso.

Pese a lo cambiante de las coyunturas y el riesgo de que lo afirmado en estas líneas, quede superado por el giro de las fuerzas políticas o por las consecuencias del próximo evento electoral, la pretensión de un nuevo Pacto político con el Estado por parte vasca parece así aplazarse *sine die*, en paciente espera de resolver el problema indudable y desgraciadamente más grave²⁵⁵. De tal modo, el pacto y el autogobierno se relegan si no al baúl de los recuerdos, sí al menos a un estadio de esperanza en la llegada de tiempos mejores que los acaecidos, nada bonancibles por cierto.

b) Otra constatación es la pérdida de la constante histórica en la equivalencia temporal de la reivindicación catalano-vasca. Podía afirmarse la prevalencia de los catalanes en ciertas fechas de lanzamiento del autogobierno, bien fuera en 1905-1917 o 1931,

²⁵³ Una síntesis de ambas en mi artículo anteriormente citado, pp. 184 y ss.

²⁵⁴ Con este título los agrupa MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El problema de la vertebración... op. cit.* pp. 332 y ss.

²⁵⁵ En el acuerdo de Gobierno de coalición que han suscrito PNV-EA y Ezker Batua, el 27 de junio de 2005, se señala de pasada que *la Propuesta aprobada democráticamente por la mayoría absoluta de esta Cámara contiene, junto con otras, bases importantes para alcanzar un acuerdo de normalización política.*

pero el *seguidismo* vasco era inmediato con la excepción republicana que se aplazó un tanto; así, las pretensiones de ambos se adicionaban consiguiendo un mayor peso conjunto. La fecha de 1979 es la única en que las instituciones vascas vencen en la carrera estatutaria, aunque por un estrechísimo margen, y de tal manera el Estatuto vasco fue el primer negociado y promulgado, seguido del catalán.

Paridad y dualidad que, repito, fue una constante a lo largo y ancho del siglo XX, pero que se resquebraja en la presente coyuntura autonómica. Rechazado frontalmente el Estatuto del País Vasco, sin fórmulas alternativas de ninguna clase, salvo su total y absoluto replanteamiento; puesto en marcha –tras duro proceso, como es público y notorio– el Estatuto de Cataluña, de fecha 19 de julio de 2006, la amigable pareja se ha separado al caer en tiempos muy diferentes. No creo que para el autogobierno de uno y otro territorio esta ruptura en la tradición de avance común y coaligado, sea buena ni beneficiosa. Esperemos cambios y hacia mejor para ambas autonomías, puesto que como indica Manuel CASTELLS, *lentamente, pero de forma segura, Cataluña junto al País Vasco están forzando a España a convertirse a su pesar en un Estado federal muy descentralizado* (véase su obra en la nota 258).

c) Si la época constituyente supuso un tiempo de comprensión para el diferencialismo, que se plasmaría en su pleno reconocimiento, entre otros apartados, en la Disposición Adicional primera de la Constitución; si igual espíritu de entender el hecho diferencial como una realidad incontestable se manifestó en el posterior proceso estatutario de los territorios forales; si el propio Tribunal Constitucional ha declarado que existen y juegan en la realidad diaria los derechos históricos, parecería en este contexto que la igualdad no estaba reñida con la diferencia y su consiguiente reconocimiento establecido en mayor o menos dimensión, tal como he recogido a lo largo de este trabajo.

Cinco lustros después, la uniformidad al servicio de un curioso *neogualitarismo*, se ha impuesto en el Reino de España con

la *naturalidad* de la naturaleza de las cosas²⁵⁶. Primacía de la regulación común, nerviosismo ante la manifestación de cualquier especificidad, las demás Comunidades autónomas, junto con el Gobierno español y su *leal* oposición, muestran un altísimo índice de suspicacia y dan muestras de un negativismo a ultranza ante el mínimo planteamiento de diferenciación... Parece así demostrarse esa *extrema sensibilidad hacia los agravios comparativos y una vocación igualitaria innegable*, que menciona MUÑOZ MACHADO como propio de la España presente.

No sólo son los *conductos superiores* de órganos políticos también de altura, sino también ese nacionalismo castellanista del que es un eco *la política asimilista del Estado español*, tan bien retratada en su tiempo por Manuel AZAÑA²⁵⁷, que explaya un escenario en el que la uniformidad representa el papel central y las aspiraciones diferenciales el rol de villanos. Nunca ha estado tan clara la voluntad que, como indicara ORTEGA Y GASSET, del enfrentamiento entre regiones, *surja majestuoso el poder nacional*.

Malos vientos, por lo tanto, para una posible diferencia que no sea puramente folclórica. El esperpéntico decurso de la tentativa de reforma estatutaria del País Vasco ha sido una buena demostración de no aceptación de cualquier planteamiento singular, realizada aquella con altura científica en ocasiones y en otras con una deplorable tendencia al vituperio y al insulto, en íntima coalición con el poder político, para aplastar usando el dogma lo que era una pretensión al menos legal y democrática. Todo ello nos indica la

²⁵⁶ En aquella época pretérita *la naturaleza de las cosas* auspiciaba otras posiciones. Así Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en la obra colectiva *España: un presente para el futuro. I Las Instituciones*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984, señalaba lo siguiente: *Entiendo que la dinámica política y aun en cierto modo, la naturaleza de las cosas pueden llegar a justificar un régimen singular en ciertos puntos de las autonomías propias de esos nacionalismos históricos, precisamente porque encierran problemas específicos no extensibles a todo el país [...]*

²⁵⁷ En su discurso ante las Cortes constituyentes de 27 de mayo de 1932 y recogido en una selección de sus textos por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Sobre la Autonomía de Cataluña*, Madrid, 2005, pp. 116 y ss.

plena vigencia de un LLORENTE redivivo un par de siglos después como siempre al servicio del *asimilacionismo* más agraz.

En la hora de la globalización de la economía y de la localización de la política²⁵⁸, la visión monocéntrica del amplio mundo de *las Españas*, es innegable que prevalece en los ámbitos políticos, académicos y sociales. Deplorables horas corren para el ámbito de la diferencia y la multiculturalidad. Por más que desde el propio poder imbuído de su naturaleza y de una mayoría absoluta, también, lleguen a inesperados consensos, como ocurrió en 2002 y en momentos de alta tensión partidista, con el acuerdo en un espacio tan recurrente y discutido como es el Concierto económico. Insisto, tal como indica KYMLICKA²⁵⁹ el pasado siglo *es la era de los nacionalismos, la era de migraciones, un tiempo en que se produce la afirmación creciente de las políticas de la diferencia*. Habría que puntualizar que salvo en algún punto del sur de Europa.

d) ¿Qué ocurre con la Disposición Adicional primera de la Constitución y con su similar estatutaria? ¿Qué juego pueden dar en este siglo de la consolidación europea? ¿Puede decirse que se han agotado –por su cumplimiento– todas las potencialidades abiertas con los grandes textos legales del pasado?

Recientemente (2003) ARGULLOL destacaba el dato²⁶⁰, con respaldo del Tribunal Constitucional (Sentencia 214/1989), de que las competencias estatales exclusivas del artículo 149.1 de la Constitución, podían excepcionarse (y pertenecer a una Comunidad autónoma), si la atribución se basaba en la Disposición Adicional 1ª de

²⁵⁸ Esta es la hora para Manuel CASTELLS (*La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. III, 1999, p. 410) quien añade: *Lo que a los gobiernos locales y regionales les falta en poder y recursos, lo suplen con flexibilidad e interconexión. Ellos son los únicos que pueden estar a la altura del dinamismo de las redes globales de riqueza e información.*

²⁵⁹ En cita recogida por LÓPEZ CALERA, N., *¿Hay derechos colectivos?* Barcelona, 2000, p. 62.

²⁶⁰ En su ponencia Constitución y Reforma estatutaria en el País Vasco. En la obra colectiva *Estudios sobre la Propuesta política... op. cit.*, p. 55.

la Constitución. Potencialidad nada despreciable pero que de inmediato nos conduce a la reflexión si tal posibilidad era factible en la década de los años 80 del pasado siglo, pero que en el presente, visto lo visto, no parece asumible tal doctrina. La verja se ha cerrado, como se hizo con particular contundencia para las aspiraciones de los fueristas liberales en el apogeo de la Restauración²⁶¹.

No se insistirá, puesto que así se ha hecho en páginas precedentes, en la necesidad de *tomarse en serio* la Disposición Adicional primera, a la que añadiría la homónima estatutaria. Hayan o no entrado estas disposiciones en el escenario de las piezas disecadas que estorban, reclamaría, al menos, citando a los mismos autores²⁶², la necesidad de *revivir el espíritu constituyente de imaginación, transacción y consenso*; pero esto ya es materia de otro punto conclusivo.

e) Tal vez sea llegado el momento de lo que el Tribunal Supremo de Canada consideró como exigencias del principio democrático, o por llamarlo de otra manera, la voluntad de un mayor y mejor autogobierno. Por citar el informe británico KILL-BRANDOM, de ya largo recorrido histórico, en afirmación, sin embargo, de pertinente actualidad: *cuando un grupo de población se considera a sí mismo como una Nación diferente, no se necesita nada más para demostrar la existencia de esta Nación*²⁶³.

²⁶¹ MONREAL (*La base foral del Plan del Lehendakari... op. cit.*, p. 121), ha hecho notar la *sorprendente similitud* entre lo que deseaba para Vasconia el fuerismo liberal de finales del siglo XIX y la propuesta del Lehendakari. Tal vez por dicha semejanza la respuesta de las instancias centrales ha sido tan similar: portazo y hasta otra. Otra semejanza de la actualidad con aquel momento lo reseñado por ECHEGARAY (*Compendio...*, p. VIII) cuando menciona a los que atacaban “*al sistema foral sin conocerlo*”, y como no lo conocían, daba por cierto que encerraba injusticias y peligros que no existían más que en la imaginación de quienes tales cosas creían y propagaban. Quienes han sido arietes desde el mundo académico contra un inexistente *Estado libre asociado* –al menos en la propuesta estatutaria del Parlamento Vasco–, jugaban con su ignorancia para los más feroces vituperios y alcanzar así el apogeo de antivasquismo que el poder político exigía a la sazón.

²⁶² LLUCH, Ernest, y HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, Prólogo a la obra colectiva *Derechos Históricos y constitucionalismo útil... op. cit.*, p. 17.

²⁶³ Cita recogida del libro *Derechos Históricos y Constitución* (Miguel HERRERO, 1998, p. 292).

Es esa voluntad de autogobierno pleno, en su doble vertiente de *ejercicio de una voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos*, a la que se aludía expresamente en el Preámbulo de la última reforma estatutaria, pero que tampoco –visto los resultados– parece estar a la *page* de las mentalidades cercanas, o insertas, en el poder real.

Y sin embargo, pasada la hora de las armas en la solución de los conflictos –aunque reconozcámoslo que no del todo–, emergen con toda fuerza las auténticas aspiraciones del pueblo. Que desde las instancias representativas centrales se pueda acogotar esas pretensiones es una realidad incontestable, que además se prevalecerán de las reglas del ordenamiento jurídico para confirmar sus posiciones.

¿Sin embargo, debe ignorarse esa voluntad que pasa por la libre decisión del pueblo en el sentido que le daba Juan Mari OLLORA²⁶⁴ y por un definitivo y nuevo Pacto político con el Estado? Pues pienso que no: debe reclamarse, una vez más, la necesidad, hasta perentoria, de ese nuevo Pacto político que afronte directamente ese viejo –secular– contencioso²⁶⁵. No sólo, en lúcida expresión ya citada de AZAOLA, porque un *régimen foral, precisamente por ser foral, es pacticio*, sino también porque los propios signos de los tiempos parecen optar por el respeto a la voluntad popular libremente expresada y respetuosa, en todo caso, con el Estado de derecho. Tarde o esperemos que temprano, con el final de la violencia terrorista, habrá llegado la hora del acuerdo, del consenso y de la convivencia²⁶⁶. Al fin y al cabo *la cultura del Pac-*

²⁶⁴ En su libro *Una Vía hacia la Paz*. Zarautz: Erein, 1996.

²⁶⁵ Sobre este *contencioso* el libro de ZALLO, Ramón, *Euskadi o la segunda transición* (Zarautz, 1997). Últimamente su ponencia titulada *El conflicto... o los conflictos*, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II) (2005), pp. 309 y ss.

²⁶⁶ Necesidad de negociar en la actual coyuntura, puesto que como señala Miguel HERRERO *el paranoico no negocia jamás y el prepotente –algo que rima con impotente– tampoco* (Prólogo al libro citado de Xabier EZEIZABARRENA, p. 8). Esperemos, y no deja de ser una esperanza, que no nos tengamos que ver a corto plazo con paranoicos prepotentes.

to es una denotable seña de identidad más de este pueblo vasco, precisamente de las más positivas.

No obstante, si la evidencia nos acredita la existencia, difícil de refutar, de un notorio hecho diferencial en Vasconia, las nubes en la costa son abundantes y tormentosas. Que las incertidumbres de la actualidad no impidan asumir ahora la frondosidad de un pasado y un presente tan propio como singular; puesto que el futuro dependerá de nosotros mismos.

Busturia. Agosto de 2006

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, Ipar Euskal Herria Departamentua Noiz?, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2 (en-abr.1982), pp. 483-492.
- Comentarios a la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, *Revista española de Derecho Administrativo*, 100 (1998), p. 925.
- El euskera en el marco del autogobierno: Propuestas de futuro, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II), (2005).
- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, y ARZOZ, Xabier, La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la obra colectiva *La Administración pública de las Comunidades Autónomas*. [Coord. Martín Bassols Coma], Madrid, 2004, pp. 155-194.
- AGIRREAZKUENAGA, Joseba, *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las "Conferencias" firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente Navarra, llevadas a cabo entre 1775 y 1936*. Bilbao: Diputaciones Forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava, 1995. Tomo I.
- AGOUES, Carmen, *El régimen jurídico de los centros docentes de educación no universitaria*. Granada: Comares, 2000. Colección Biblioteca Comares de ciencia jurídica.

- AHEDO, Igor, Luces y sombras de la relación con Iparralde, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II), (2005), p. 47.
- AJA, Eliseo, *El Estado autonómico: Federalismo y Hechos Diferenciales*. Madrid: Alianza, 1999. Serie libro universitario. Ensayo; 103.
- ALLIARANGUREN, Juan Cruz, Los hechos diferenciales y la Constitución de 1978. En VVAA, *Estado autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000.
- *La cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra*. Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2004. Serie Humboldt; 1.
- ALONSO OLEA, Eduardo, *Víctor CHÁVARRI (1854-1900). Una biografía*. Zarautz, 2005.
- ALZAGA, Óscar, *Constitución Española de 1978. Comentarios sistemáticos*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978.
- ALZOLA Y MINONDO, Pablo, *Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*. Bilbao: Casa de la Misericordia, 1910.
- ARANBURU URTASUN, Mikel, *Provincias exentas. Concierto-Convenio. Identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1962-2005)*. San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005. Serie Echeagaray; 1.
- ASTIGARRAGA, Jesús, *Los Ilustrados Vascos. Instituciones y Reformas económicas en España*. Barcelona: Crítica, 2003.
- ASUA, Clara Isabel, Derecho Civil Vasco. En la obra *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1991.
- AURTENETXE GOIRIENA, José Luis, Las Juntas Generales de Bizkaia, institución privativa de Autogobierno restablecida y actualizada. En obra colectiva *Bizkai'ko Batzar Nagusiak / Las Juntas Generales de Vizcaya*. Bilbao: Printeksa, 1986, p. 13.
- AZAOLA, José Miguel de, *Vasconia y su destino. La regionalización de España*. 3 volúmenes. Madrid: Revista de Occidente, 1972.
- *El País Vasco*. Madrid: Centro de Estudios Económicos, 1988.
- BALLBÉ, Manuel y MARTÍNEZ, Roser, *Soberanía dual y constitución integradora: la reciente doctrina federal de la Corte Suprema Norteamericana*. Barcelona, Ariel, 2003.

- Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico, *Revista Documentación Administrativa* (números 232-233, p. 19).
- BALZA, Xabier, La naturaleza jurídica de las Comisiones Arbitrales, *Revista Vasca de Administración Pública*.
- BARAIBAR ETXEBARRIA, Álvaro, *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*. [Prólogo de Juan María Sánchez Prieto]. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2004.
- “BELTZA” (Emilio López Adán), *El Nacionalismo Vasco. 1876 - 1936*. Hendaya, 1974.
- BENGOETXEA, Joxerramon, La soberanía Fiscal de las Juntas Generales y el Derecho Comunitario. En la obra colectiva *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral*. Oñati: IVAP- Juntas Generales de Gipuzkoa, 2006, pp. 193-204.
- CAÑO, Javier, Hecho diferencial y Tribunal Constitucional. En *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, San Sebastián: Sociedad de Estudios Vascos-IVAP, 2000, pp. 179 y ss. Colección Lankidetzan, 15.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. III, 1999.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *El Estatuto Vasco*. San Sebastián, 1976.
- La aplicación autonómica del Gobierno Vasco, *Revista de Administración Pública*, 84 (1977).
- *La Euskadi Autónoma y los Funcionarios Públicos*. San Sebastián: Erein, 1980, pp. 14 y ss.
- *El Estatuto de Autonomía de Euskadi* en la obra colectiva *L'autonomie. Les Régions d'Europe en quête d'un Statut*. Niza, 1981, p. 108.
- La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Gernika, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2 (1982) pp. 37-61.
- El Derecho Público Vasco desde 1876 hasta el Estatuto de Gernika. Concursos Económicos y Autonomía. En *Euskal Herria. Historia y Sociedad*. Oiartzun: Caja Laboral, 1985, pp. 574 y ss.
- *La Policía autónoma*. Oñati: IVAP, 1989, 2ª edición.
- La Policía autónoma. Problemática actual. En la obra colectiva, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1991, Vol. I, pp. 479 y ss.

- Integración de Vasconia en el Estado español. En la obra colectiva *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Donostia: Sociedad de Estudios Vascos, 1997.
 - El proceso estatutario vasco: de Estella a Gernika. En la obra colectiva *La cuestión vasca: una mirada desde la historia* (Coord. Mercedes Arbaiza). Bilbao: Universidad del País Vasco, 2000.
 - Análisis de la educación en el Estatuto de Autonomía del País Vasco *Revista Vasca de Administración Pública*, 9 (mayo 2001).
 - Territorios históricos vascos, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291 (2003), pp. 231-250.
 - Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias, *Revista de Administración Pública*, 69 (II), (2004).
 - Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas, 2003, 2ª edición, Vol. II, pp. 2700 y ss.
 - Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Carta Europea de Lenguas regionales y minoritarias, *Revista Vasca de Administración Pública*, 69 (II) (2004).
 - Pacto foral y Constitución: 1977-1979, *Gerónimo de Uztariz*, 20 (2004), pp. 153-160.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Nacionalismo confesadamente vasco y el inconfeso español. En VVAA, *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*. Bilbao: Fundación BBVA, 1998, pp. 233-284.
- Del principio de salvedad constitucional del Derecho histórico Vasco: la actualización del Derecho Foral. En *Primer Congreso de Derecho Vasco: la actuación del Derecho Civil*. Oñati: IVAP, 1983, pp. 171-189.
 - Historia y Autonomía: federalismo anónimo en la construcción de España, *Revista de Occidente*, 229, (2000) p. 20.
- COBREROS MENDAZONA, Edorta, *El régimen jurídico de la oficialidad del Euskera*. Oñati: IVAP, 1988.
- La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco, *Revista de Administración Pública*, 167, (2005) p. 59.
- COELLO, Carlos, Derroteros institucionales del Estatuto de Guernica: Notas sobre la organización institucional vasca, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (2), (2005), pp. 95-148.

- CORCUERA ATIENZA, Javier, La Constitucionalización de los Derechos históricos: fueros y autonomía, *Revista española de Derecho Constitucional*, 11 (1984).
- Derechos Históricos y Nacionalismo. En la obra colectiva *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*. Bilbao: Fundación BBVA, 1998.
- DEL BURGO, Jaime Ignacio, *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los Derechos Históricos de Navarra*. [Prólogo de Eduardo García de Enterría]. Pamplona, 1987.
- Los derechos históricos de Navarra y la doctrina del Tribunal Constitucional, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 61 (1989). Reproduce la conferencia pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander, 19 de agosto de 1988.
- DERECHOS HISTÓRICOS y *constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, Documenta, 2000.
- ECHEGARAY, Carmelo de, *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*. San Sebastián: Imprenta de la Diputación, 1924.
- EL DERECHO HISTÓRICO de los Territorios de Vasconia: Protagonistas y artífices. I Symposium, *Notitia Vasconiae*, 1 (2002).
- EL PARTIDO Nacionalista Vasco ante la Constitución: *Historia y alcance de unas negociaciones*. Bilbao, 1979.
- ELICEGUI, Luis, Instituciones forales. *Estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati, 1991, Vol. III.
- ESPARZA, A. y CHUECA, P., Planificación lingüística en la Administración foral y local de Navarra, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 44 (II), 1996.
- ESTECHA Y MARTÍNEZ, José María, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco-Navarras*. Bilbao: Imprenta Provincial, 1918; *Apéndice*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1926; *Apéndice II*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1935. [Reimpresión fotostática a cargo de Joseba Agirreazkuenaga, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia y Euskal Herriko Zuzenbide Historiarako Institutoa/Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria (UPV/EHU), 1997. Colección Clásicos de la Hacienda Foral].
- ESTORNÉS, Idoia, *Carlismo y Abolición Foral*. San Sebastián: Auñamendi, 1976.
- EXTRAMIANA, José, *Historia de las guerras carlistas*. San Sebastián: L. Aramburu, 1979, Vol I, pp. 133 y ss.

- EZEIZABARRENA, Xabier, *La ciaboga infinita. Una visión política y jurídica del conflicto vasco*. Zarautz. 2005.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos, *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad. Especial referencia al sector fronterizo del País Vasco*. Lleida, 1985.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La Contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, Los Concierdos Económicos de las Provincias Vascongadas: aspectos jurídico-administrativos, *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, 7 (octubre-noviembre, 1975), pp. 525-527.
- *Los Derechos Históricos de los Territorios forales: Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral Vasca*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Derechos Históricos y Ley de Régimen Local, *Revista Vasca de Administración Pública*, 12 (1985), pp. 59-80.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA, Juan Alfonso, *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- FIGUEROA, Alberto, El marco constitucional y el Estatuto. En *VVAA, Instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca*. Oñate: IVAP, 1982.
- La dinámica de la disposición adicional primera de la Constitución de 1978. Los procesos de actualización de los Derechos Históricos. En *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vasco, San Sebastián, 1985*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.
- FORALISMO, *derechos históricos y democracia*. Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- FOSSAS, Enric, El concepto de hecho diferencial. En *Estado Autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000, pp. 33 y ss.
- FUSI AIZPURUA, Juan Pablo, *El problema vasco en la II República*. Madrid: Turner, 1979.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, La adaptación del Estatuto Municipal de 1924 a las Provincias Vasco-Navarras en *El cincuentenario del Estatuto*. Madrid, 1975.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, en la obra colectiva *España: un presente para el futuro. I Las Instituciones*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- *Sobre la Autonomía de Cataluña* (Selección de textos y Estudio Introductorio). Madrid. 2005.
- GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel y LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, Problemas en torno a los efectos de las decisiones de la Comisión Arbitral, *Revista Vasca de Administración Pública*, 41 (1995).
- GARCÍA ROCA, Javier, ¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?, *Cuadernos de Derecho Público* 11, (2000), p. 105.
- *El riesgo de la generalización de asimetrías en las reformas estatutaria y los límites del principio dispositivo* en la obra colectiva *La Reforma del Estado autonómico* [ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2005].
- GARCÍA URETA, Agustín, *La Comisión Arbitral del País Vasco-Régimen jurídico y Resoluciones (1999-2002)*. Oñati: IVAP, 2003.
- GIPUZKOA Y EL ESTADO. *Relaciones fiscales y tributarias (1692-2005)*/ Estudio Introductorio, Gregorio MONREAL ZIA; edición, selección de textos, fuentes y bibliografía, Roldán JIMENO ARANGUREN, Virginia TAMAYO SALABERRIA. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005. [Incluye reprod. Facs. de normas jurídicas, informes, etc.].
- GOMEZ RIVERO, Ricardo, *El Pase Foral en Guipúzcoa en el siglo XVIII*, San Sebastián, 1982.
- HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel, *Derechos Históricos y constitucionalismo*. Bilbao, 1998.
- HUMBOLDT, Wilhem von, *Los Vascos* [Prólogo de Miguel de UNAMUNO]. San Sebastián: Roger, 1998.
- JAUREGUI, Gurutz, *La democracia en el siglo XXI: un nuevo mundo, unos nuevos valores*. Oñati: IVAP, 2004, pp. 247 y ss.
- JIMENO JURÍO, José María, *La Segunda República en Navarra (1931-1936)*. Obras Completas, Pamplona: Pamiela, 2005.
- KARRERA, Mikel Mari, *Los Arrendamientos rústicos históricos a partir de la realidad guipuzcoana*. Madrid, 1998.
- *La propiedad separada del suelo y del vuelo: los terrenos Ondazilegi*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002.

- LAMARCA, Iñigo, Algunas reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LTH, *Revista Vasca de Administración Pública*, 21 (1988), pp. 123-142.
- El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones comunes y los Territorios históricos: una aproximación a una realidad compleja. En *Los Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: IVAP, 1991, Vol. II.
 - La Comisión Arbitral del País Vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, 42 (1995).
- LARUMBE, Pedro María, Reflexiones sobre las Instituciones Navarras. En *Euskal Herria. Historia y Sociedad*. Oiartzun: Caja Laboral, 1985, pp. 586 y ss.
- LASAGABASTER, Iñaki, Las Normas Forales: su naturaleza jurídica. En la obra colectiva *Cuestiones particulares del Régimen Foral y local vasco*. Oñati: IVAP, 1994, pp. 216-219.
- Algunas consideraciones en torno al régimen jurídico de las Normas Forales. En la obra colectiva *Jornadas de Estudio. Concierto y Convenio Económico*. San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2002, pp. 170-171.
- LEGISLACIÓN POLÍTICA VASCA/ *Euskal lege-araubide politikoa* [Edición preparada por F. Javier EZQUIAGA GANUZAS y Alejandro SAIZ ARNAIZ]. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991. Edición bilingüe, pp. 1-479; 1-479.
- LEGUINA, Jesús, Los Estatutos de Autonomía, recogido en *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos, 1984, pp. 42 y ss.
- *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo*. Valladolid. 1999, p. 39.
 - Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias, *Revista española de Derecho Constitucional*, 3 (1981), pp. 63-92.
 - La ley 13/1994, de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el artículo 39 del Estatuto Vasco.
- LETAMENDIA, Francisco (Coord.), *Redes políticas en la CAPV y en Iparralde*. Donostia-San Sebastián: Espacio Universitario Erein, 2002.
- *ELA 1976-2003. Sindicalismo de Contrapoder*. Bilbao: Manu Robles Arangiz Institutoa, 2004.

- LOPERENA ROTA, Demetrio, *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*. Oñati: IVAP, 1984.
- Unidad constitucional y actualizaciones generales y formales de los derechos históricos. En *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián, 1985. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.
 - El hecho diferencial y los Estatutos de autonomía. En VVAA, *Estado autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*: Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Estado Autonómico y hechos diferenciales*. Madrid, 1996.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos?* Barcelona, 2000.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, Modelo abierto y hecho diferencial, *Revista Vasca de Administración Pública*, 47 (II), (1997).
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Penetración de la Historicidad en el Derecho Constitucional español. El artículo 149.1.8 y la Disposición Adicional 1ª de la Constitución*, publicada en las Actas del Primer Congreso de Derecho Civil vasco. San Sebastián: IVAP, 1982.
- MARTÍN MATEO, Ramón, La Administración local en el País Vasco. En la obra colectiva *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Oñati: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco: 1982, p. 261 y ss.
- MARTÍN MATEO, Ramón y ZURITA, Ángel, Las competencias de los Territorios Históricos. En *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián, 1985. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.
- MARTÍNEZ BARBARA, Gemma, ¿Son los territorios históricos meros amanuenses fiscales? Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004, *Aranzadi. Jurisprudencia tributaria*, 22, (2004), pp. 9-12.
- MINA APAT, Mari Cruz, *Fueros y Revolución liberal en Navarra*. Madrid: Alianza, 1981.
- MITXELENA, Koldo, *Entre Nosotros*. Irun. 2001.
- MONREAL ZIA, Gregorio, Evolución histórica del poder político vasco. En la obra colectiva (ESEI) *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*. San Sebastián, 1979.

- La oficialidad del euskera en Navarra. En *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*. Oñati: IVAP, 1990.
 - Fidel de Sagarmínaga. Intérprete de la Constitución Histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los fueros (1830-1894). En *El Derecho Histórico de los territorios de Vasconia: Protagonistas y artífices, Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 251-313. San Sebastián: Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 2002.
 - La base foral del Plan del Lehendakari IBARRETXE. En *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe* [Presentación de José Manuel Castells Arteche], Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2003, pp. 125.
 - Actualización de los Derechos Históricos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II), (2005), p. 278.
- MORENO, Luis, *La Federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI, 1997.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid: Iustel, Portal de Derecho S.A., 2006.
- NAVAJAS LAPORTE, Álvaro, *La ordenación consuetudinaria del caserío en Guipúzcoa*. San Sebastián, 1975.
- NIETO, Alejandro, *La organización local vigente. Uniformismo y variedad en la obra colectiva Descentralización Administrativa y organización política*. Madrid, 1973.
- OLLORA OTXOA DE ASPURU, Juan María, *Una vía hacia la paz*. Zarautz: Erein, 1996.
- ORELLA UNZUÉ, José Luis, Supresión del régimen foral. En *Euskal Herria. Historia y Sociedad*. Oiartzun: Caja Laboral, 1985, pp. 572 y ss.
- ORUETA, José de, *Impresiones de la vida provincial en Gipuzkoa*. San Sebastián, 1919.
- PALLARES, Francesc, Las elecciones autonómicas de 2005 en el País Vasco. En *Informe Comunidades Autonómicas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006.
- PÉREZ CALVO, Alberto; RAZQUÍN LIZARRAGA, Martín, *Manual de Derecho Público de Navarra*. Pamplona: Gobierno de Navarra, Instituto de Administración Pública de Navarra, Universidad Pública de Navarra, 2000.

- PI I MARGALL, Francisco, *Las Nacionalidades*. Madrid, 1988.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús, *Cultura, Culturas y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, Navarra en la Constitución. En la obra colectiva *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*. Madrid: Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, 1992, pp. 163 y ss.
- *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y régimen foral de Navarra*. [Prólogo de Santiago Muñoz Machado]. Pamplona: Departamento de Presidencia e Interior, 1999.
- SADRAN, Pierre, *El Gobierno local en Francia* en el Informe de PI I SUNYER sobre *Gobierno local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autònoms i Locals, 1996, pp. 26-27.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo (I)*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 139 y ss.
- SORIA SESÉ, Lourdes, Hidalgos y patriotas: problemas de configuración política de Euskal Herria. En la obra colectiva dirigida por José Manuel de PÉREZ-PRENDES, *La violencia y los enfrentamientos de culturas*, Madrid: Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno, Iustel, Instituto de Metodología e Historia de la Ciencia Jurídica de la UCM, 2004, pp. 276 y ss.
- TAMAYO SALABERRIA, Virginia, *Autogobierno de Vasconia. Desarrollo y crisis. (1978-2006). Documentos*. Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonomico de Vasconia, Diputación Foral de Bizkaia, 2006, 8 Vols.
- TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos, *Fuentes documentales y Normativas del Estatuto de Gernika*. Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1981.
- *Génesis de la LTH. Fuentes documentales*. San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1985.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, Homogeneidad asimétrica y plurinacionalidad confederal en el Estado autonómico de fin de siglo. En *El FUNCIONAMIENTO del Estado autonómico: curso sobre administraciones territoriales para personal directivo y superior* / [coordina-

- dor, Adolfo Hernández Lafuente]. 2ª edición corregida y ampliada. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, pg. 69-85.
- Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico, *Revista Documentación Administrativa*, números 232-233, p. 19.
- URQUIZU, Patricio (Director), *Historia de la literatura vasca*. Madrid: UNED. Colección Aula Abierta, 2000.
- VÁZQUEZ DE PRADA, Mercedes, *Negociaciones sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central (1839-1900)*. Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1984, pp. 572-573.
- VVAA, *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas 1985, 2ª ed.
- *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos, San Sebastián, 1985*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1986.
 - *Los Derechos Históricos vascos en el marco del II Congreso Mundial Vasco*. Oñati, 1988.
 - *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*. Bilbao: Fundación BBVA, 1998.
 - *Derechos Históricos y constitucionalismo útil*. Bilbao: Fundación BBVA, 2000.
 - *Estado autonómico y Hecho diferencial de Vasconia*. Donostia: Eusko Ikaskuntza, 2000.
- ZABALA Y ALLENDE, Federico de, *El Concierto Económico, qué ha sido, qué es, qué debe ser*. Bilbao: Editorial Vizcaína, 1927. Reproducción facsímil en Clásicos de la Hacienda Foral, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Hacienda y Finanzas [Introducción y edición de Eduardo J. Alonso Olea], 1999.
- ZALLO, Ramón, *Euskadi o la segunda transición*. Zarautz, 1997.
- El conflicto... o los conflictos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73 (II) (2005).
- ZUBIRI, Ignacio, La presión fiscal efectiva (análisis jurídico-económico). En la obra colectiva *Jornadas de Estudio. Concierto y Convenio Económico*. San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2002, pp. 170-171.

ÍNDICE ONOMÁSTICO Y DE MATERIAS

- Abogado de estado, 132
Abolición foral, 33
Acción Nacionalista Vasca (ANV), 56
Acuerdo de Ajuria-Enea (1988), 147
Acuerdo de cooperación entre la Comunidad foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, 143, 145
Administración de Justicia, 28
Aduanas, 28
Agirreazkuenaga Zigorruga, Iñaki, 52, 62, 109, 121, 122, 124, 125, 127, 153
Agirreazkuenaga Zigorruga, Joseba, 48, 124
Aglomeración BAB (Bayona, Anglet, Biarritz), 62
Agoués, Carmen, 82
Ahedo, Igor, 62, 63
Aja, Eliseo, 23, 67, 145, 146, 149
Alli Aranguren, Juan Cruz, 68, 69, 143, 146, 148, 149, 150
Alzaga, Oscar, 72
Alzola y Minondo, Pablo, 41
Amejoramiento navarro (19-82): 83, 86
- Referéndum
- Art. 10, 85
- Art. 46.2, 85
- Art. 69, 85
- Art. 70. 2 y 3, 141

Anglet, 62
 Aquitania, 63, 143
 Aragón, 150
 Arana, Sabino, 55
 Aranburu Urtasun, Mikel, 129
 Ardanza Garro, José Antonio, 143
 Argullol, Enric, 153, 157
 Arlucea, Esteban, 120
 Arrieta Alberdi, Jon, 74
 Arzoz, Xabier, 109, 122
 Astigarraga, Jesús, 66
 Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, 142
 Asua, Clara, 128
 Audiencia Nacional, 152
 Aurennetxe Goiriena, José Luis, 94, 108
 Autogobierno vasco, 58
 Autonomía fiscal, 130, 132
 Ayuda de Estado, 136
 Azaña, Manuel, 27
 Aznar, José María, 118
 Azaola, José Miguel de, 52, 54, 61, 159
 Azores, 137
 Bacon, 42
 Balza, Javier, 120, 148
 Ballbé, Manuel, 23
 Baraibar, Álvaro, 84
 Biarritz Olympique (equipo de Rugby del...), 61
 Bearn, 62
 “Beltza” (Emilio López Adán), 45
 Bengoetxea, Joxerramon, 135, 153
 Bertsolarismo, 54
 Bilateralidad negocial, 137
 Bilateralismo pacticio, 50
 Biltzar, 62
 Burdeos, 142
 Calvo Sotelo, Leopoldo, 47
 Canadá:
 - Tribunal Supremo de, 158
 Cánovas del Castillo, Antonio, 33, 34, 36, 66
 Caño, Javier, 92, 153
 Capella, 53
 Carta Europea de Lenguas regionales y minoritarias, 55, 143
 Carreras, Francesc, 148
 Carrillo, Marc, 115, 134, 153
 Casa de Juntas de Gernika, 51
 Castells, Manuel, 155
 Castells Arteche, José Manuel, 34, 42, 43, 44, 50, 55, 78, 82, 98, 100, 105, 115, 140, 154
 Cataluña, 48, 143
 CCOO, Comisiones Obreras, 57
 Celaya, Adrián, 129
 Ciriquian Gaiztarro, Mariano, 42

- Clavero Salvador, Bartolomé, 65, 66, 74, 79, 83, 91, 153
- Cobrerros Mendoza, Edorta, 115, 119, 122, 125
- CDN (Centro de Demócratas de Navarra), 147
- Coello, Carlos, 74, 112, 121, 122, 136, 153
- Comisiones Gestoras Provinciales, 47, 48
- Comisión Arbitral del País Vasco, 120
- Comisión Euskadi-Estado, 141
- Comunidad (es) Autónoma (s), 78
- Comunidad Autónoma del País Vasco, 14, 21, 57, 62, 82, 134, 140, 149
- Comunidad Foral de Navarra, 21, 65, 78, 121, 134, 141, 143, 149
- Concierto Económico (Comunidad Autónoma Vasca): 129
- Comisión Mixta, 133
 - Junta Arbitral, 133
- Conferencia de Regiones del Sur de la Europa Atlántica, 142
- Consenso, 159
- Consorcio Bidasoa-Txingudi (Irún, Honarribia y Hendaya), 63
- Constitución de Bayona de 1808**, 66
- Constitución Española de 1812** (o *Gaditana*), 66
- Constitución Española de 9 de diciembre de 1931**, 48
- Constitución Española de 6 de diciembre de 1978**: 66
- Enmienda 689 (al Proyecto de Constitución), 67
 - Art. 2º, 70
 - Art. 141.3, 69
 - Art. 143.1, 69
 - Art. 149, 69
 - Art. 150.2, 73
 - Art. 151, 69
 - Art. 152, 69
 - Disposición Adicional Primera, 71
 - Disposición Transitoria Cuarta, 70
 - Referéndum, 71
- Convenio de Schengen, 143
- Convenio Económico (Navarra), 129
- Convivencia, 159
- Cooficialidad lingüística, 52, 124
- Corcuera Atienza, Javier, 71, 74, 91, 153
- Cortes de Burgos (1379), 29
- Cosculluela, Luis, 84
- Cuarentaunismo, *Vid.* Ley de 16 de agosto de 1841, 40
- Chávarri, Victor, 43

- Chevenemant, Pierre, 62
- Chueca, P., 125
- Da Silva, 123
- Decretos de Nueva Planta (Felipe V), 30, 36
- Del Burgo, Jaime Ignacio, 88, 92, 148
- Delgado, Jesús, 128
- Departamento de los Pirineos-Atlánticos, 62
- Derecho Civil Foral, 127
- Derecho Civil Foral de Navarra (= *Fuero Nuevo*), 127
- Derecho (s) Histórico (s): 65
- Actualización. *Vid. Constitución Española de 6 de diciembre de 1978* (Disposición Adicional Primera)
- Desigualdad tributaria, 136
- Diferencialidad/Diferencialismo, *Vid.* Hecho diferencial, 21, 24
- Diputaciones forales, 31
- Diputaciones provinciales, 38
- EA (Eusko Alkartasuna), 147
- EAJ-PNV (Partido Nacionalista Vasco), 45, 57, 71, 104, 140
- EBB (Ezker Batua-Berdeak), 154
- Echegaray, Carmelo de, 38, 44, 158
- Echevarría, Toribio, 46
- EE (Euskadiko Ezkerra), 57
- EHNE, Sindicato agrario, resultado de la suma de 4 sindicatos federales, 58
- Egunkaria, 55
- ELA/STV Euskal Langillen Alkartasuna/Solidaridad de Trabajadores Vascos, 57
- Elícegui, Luis, 114
- Elorza, Julián, 45
- Entrena Cuesta, Rafael, 70
- Ertzaintza (policía autónoma vasca), 82
- Espartero, Baldomero, 29
- Esparza, A., 125
- Estado administrativo, 38
- Estado autonómico, 65
- ESTE-EILAS, 57
- España (s), 26, 27, 57, 125, 136, 142, 155
- Estado social y democrático de Derecho
- Estatuto (s) de Autonomía (s), 77
- Estatuto de Autonomía de Cataluña de 19 de julio de 2006**, 155
- Estatuto de Autonomía del País Vasco de 6 de octubre de 1936**, 48
- Estatuto de Autonomía del País Vasco de 18 de diciembre de 1979**, 77, 80, 124
- Disposición Adicional, 78

- Art. 22, 142
 - Art. 41, 83
 Estecha y Martínez, José María de, 35, 41, 46
 Estornes, Idoia, 52
ETA:
 - Militar (*Vid.* Herri Batasuna), 57
 - Político-Militar (*Vid.* Euskaldiko Ezkerra), 57
 Etxeberria Etxeita, Ignacio, 120
 Euskal Herria, *Vid.* Vasconia
 Euskal Irrati Telebista (EITB), 146
 Euskera, 47, 124
 Euskobarómetro, 58
 Extramiana, José, 32
 Ezeizabarrena, Xabier, 152, 153, 159
 Ezquiaga, Francisco Javier, 111
 Fernández Farreres, Germán, 92
 Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, 31, 40, 43, 47, 89, 92, 93, 96, 105, 113
 Fernández Casadevante, Carlos, 62
 Fernández Montalvo, 135
 Figueroa, Alberto, 78, 91
 Fragmentos de Estado, 114
 Francia (País Vasco en), 61
 Fossas, Enric, 23, 24
 Fuerismo liberal, 36
 Fusi, Juan Pablo, 48
 Gallego Anabitarte, Alfredo, 47
 Garantía institucional, 97
 García de Enterría, Eduardo, 28, 76, 109, 156
 García Herrera, Miguel Angel, 74
 García Roca, Javier, 26
 García Ureta, Agustín, 122
 Garrido Falla, Fernando, 98
 Gobierno central, 43
 Gobierno de Navarra, 49, 101, 147, 150
 Gobierno Vasco, 111, 122, 139
 Godoy, Manuel, 30
 Gómez Rivero, Ricardo, 29
 Guardia Civil, 41
Guerra (s) Carlista (s):
 - Primera, 33
 - Segunda, 33
 HB (Herri Batasuna), 57
 Hidalguía universal, 29
 Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel, 24, 74, 76, 91, 114, 153, 159
 HIRU (Transporte), 57
 Hucha Celador, Fernando de la, 87, 129, 130, 132, 135, 139
 Humboldt, Guillermo de, 38, 42
 Ibarra, Juan Luis, 92, 113
 Ibarretxe, Juan José, 138, 153

- Informe Comunidades Autónomas, 109
- Informe Killbrandom, 158
- Iriondo, Xabier, 142
- Instituciones vascas, 28
- IU (Izquierda Unida), 154
- Jáuregui Bereciartu, Gurutz, 56, 142, 153
- Jiménez Asensio, Rafael, 114, 115, 116, 117
- Jimeno Aranguren, Roldán, 34
- Jimeno Jurío, José María, 33
- Jovellanos, Melchor Gaspar de, 42
- Juntas Generales:** 108, 115, 119
- Álava
 - Gipuzkoa
 - Bizkaia
- Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 117
- Karrera, Mikel Mari, 128
- Kymlicka, 157
- Keating, Michael, 153
- LAB, Langile Abertzaleak Batzordea/Comité Patriótico Obrero, 57
- La Moncloa, Palacio de, 79
- La Rioja, 134, 135
- Lamarka, Iñigo, 95, 111, 120
- Lapurdi, 61
- Larumbe, Kepa, 33, 106, 113
- Larrazabal Basañez, Santiago, 74
- Larrea, M.A., 51
- Larrinaga, Carlos, 108
- Lasagabaster, Iñaki, 117, 131, 153
- Leizaola, Jesús María de, 47
- Leguina, Jesús, 84, 115, 117, 120, 122
- Letamendia, Francisco, 57
- Leoné Puncel, Santiago, 51
- Ley de 16 de agosto de 1841,** 46, 70
- Ley de 25 de octubre de 1839,** 70
- Ley de Reintegración y Ameyoramiento del régimen foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982** (Vid. *Amejoramiento navarro*), 83
- Ley de Territorios Históricos,** 95, 109, 111, 120
- Levi-Strauss, Claude, 53
- Libertad de comercio
- Libertades vascas, 36
- Lojendio, Juan Ignacio, 74
- L.O.R.A.F.N.A., Vid. *Amejoramiento navarro (1982)*
- Loperena Rota, Demetrio, 84, 85, 86, 91, 153
- López, Héctor, 134
- López Adan, Vid. "Beltza".
- López Aguilar, Fernando, 24

- López Basaguren, Alberto, 120
 López Calera, N., 157
 López Guerra, Luis, 153
 L.T.H. (*Vid. Ley de Territorios Históricos*), 109
 Lucas Verdú, Pablo, 80
 Llorente, Juan Antonio, 138, 157
 Lluch, Ernest, 74, 76, 158
 Mapa sociolingüístico, 125
 Martín, Luis Carlos, 128
 Martín Mateo, Ramón, 38, 110
 Martínez, Roser, 23
 Martínez Bárbara, Gemma, 136
Mensaje de las Diputaciones Vascas de 1918, 48
 Mina Apat, María Cruz, 33
 Ministerio Fiscal, 123
 Miranda de Ebro, 31
 Miterrand, François, 62
 Mitxelena, Koldo, 30, 31, 50, 54, 55
 Monreal Zia, Gregorio, 28, 34, 36, 51, 52, 66, 75, 89, 124, 127, 138, 148, 153, 158
 Moreno, Luis, 25
 Muñagorri, José Antonio, 32
 Municipio (s), 39, 45
 Muñoz Machado, Santiago, 30, 37, 74, 84, 95, 127, 154, 156
 Nacionalidades, 69
 Navaggero, Andrea, 42
 Navajas, Álvaro, 128
 Neoigualitarismo, 155
 Nieto, Alejandro, 50
 Norma (s) Foral (es), 115
 Olivares, Conde-duque de, 30
 Ollora Ochoa de Aspuru, Juan María, 159
 Orella Unzue, José Luis, 32
 Ortega, Luis, 26
 Ortega y Gasset, José, 156
 Ortuzar, Andoni, 140
 Orueta, José de, 39, 41
 Osakidetza, 127
 Otano, Javier, 149
 Pablo Contreras, Pedro de, 128
Pacto político (cultura del...), 51
 Pactismo, *Vid.* Pacto político, 137
 País Vasco-Navarro, 36
 Pallares, Francesc, 57
 Pariente, Iñaki, 141
 Parlamento Foral de Navarra, 108
 Pase foral, 29
 Pensamiento político tradicional vasco, 51
 Pérez Calvo, Alberto, 84
 Pérez-Prendes, José Manuel, 29
 PSE-EE-PSOE (Partido Socialista de Euskadi), 154
 PSOE (Partido Socialista Obrero Español), 104, 146, 149

- Pi y Margall, Francisco, 23, 32, 42
- Poder Judicial, 28
- Policía autónoma, 82, 100
- Policía (s) foral (es), *Vid.* Policía Autónoma
- Porres, Juan, 74
- Prieto, Indalecio, 42
- Prieto de Pedro, Jesús, 53
- Primo de Rivera, José Antonio, 43, 46
- Propuesta de Reforma de Estatuto de la Comunidad de Euskadi, 153
- Propuesta política para la convivencia, 153
- Protocolo de cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad foral de Navarra, 143
- Protocolo de cooperación transfronteriza, 144
- Provincias exentas, 28
- Provincias traidoras (Gipuzkoa y Bizkaia), 49
- Provincias Vascongadas, *Vid.* Territorios Históricos
- Pujol Solé, Jordi, 27
- Ramondin/Comisión, 135
- Razquín, José Antonio, 84
- Razquin, Martín, 84, 114, 115, 118, 121, 148
- Régimen foral, *Vid.* *Derecho (s) Histórico (s)*
- Región (es)
- Reino de España, *Vid.* *España (s)*
- Reivindicación de autogobierno catalana-vasca, 154
- Requejo, Ferrán, 153
- Reta, Elena, 132
- Romero Robledo, Francisco, 43
- Rubio Llorente, Francisco, 25, 58
- Sadran, Pierre, 26
- Sagarmínaga, Fidel, 35, 52
- Saíz, Alejandro, 111, 115
- Santamaría, Juan Alfonso, 40, 43, 84
- Sanz, Miguel, 144
- Segunda República Española, 47
- Sociedad de Estudios Vascos (Presidente de...), 48
- Sociedades diferenciales, 24
- Sociedades distintas, 24
- Soria Sesé, Lourdes, 29
- Solozabal, Juan José, 153
- Tamayo Salaberria, Carlos, 59, 67, 79, 109
- Tamayo Salaberria, Virginia, 34, 59, 67, 79, 109, 147
- Tavernier, 143
- Tellitu y Artiñano, Juan de, 36
- Territorios forales, *vid.* Territorios históricos

- Territorio (s) Histórico (s):**
- Provincia de Guipúzcoa/ Gipuzkoa, 30
 - Señorío de Bizkaia/ Bizkaia, 30
 - Hermandad de Álava/Álava, 30, 106
 - Reino de Navarra/Navarra/-Nafarroa, 30, 49, 147
- Tornos, Joaquín, 23
- Tortura, 29
- Transición política (1975-1982), 49
- Tratado de Bayona, 145
- Tratado de la Unión Europea, 143
- Tribunal Administrativo de Navarra, 85
- Tribunal Constitucional:**
- Sentencia de 26 de abril de 1988, 93, 95
 - Sentencia de 2 de febrero de 1984, 93
- Tribunal Superior de Justicia del País Vasco**, 132
- Tribunal Supremo**, 135, 137
- Trujillo Fernández, Gumersindo, 24, 25
- Ugalde, Pedro, 132
- UGT-Euskadi, Unión General de Trabajadores (Euskadi), 57
- Unamuno, Miguel, 39
- Unidad constitucional, 36
- UPN (Unión del Pueblo Navarro), 144, 147
- Urquizu, Patricio, 54
- Universidad de:**
- Aquitania, 143
 - Navarra, 143
 - Euskadi, 143
- Vasconia, 21, 22, 27, 56, 65, 104, 137, 152, 160
- Vascuence, *Vid. euskera*
- Vazquez de Prada, Mercedes, 36
- Vernet, Yaume, 54
- Vidal-Abarca, J., 106
- Vivanco, José Luis, 132
- Voluntad popular, *Vid. autogobierno vasco*
- Zabala Alcibar, Federico, 71
- Zabala Allende, Federico, 43
- Zallo, Ramón, 159
- Zarzalejos, José Antonio, 115
- Zubiri, Ignacio, 131
- Zuberoa, 61
- Zurita, Ángel, 92, 110, 113

ANEXO

Ponencia del Prof. Dr. José Manuel Castells Arteché *El Pacto en la articulación estatal: el caso vasco*, presentada en la Conferencia Internacional *Democracia, Ciudadanía y Territorialidad en Sociedades Plurinacionales*, celebrada en Oñati del 14 al 16 de marzo de 2007.

Agradecemos a las instituciones organizadoras (Instituto Vasco de Administración Pública, Instituto Internacional de Sociología Jurídica y Gobierno Vasco) que hayan accedido a su publicación en este libro.

ABSTRACT

Partiendo del pensamiento político tradicional de Vasconia –desde Garibay a Sagarmínaga pasando por Larramendi–, se comprueba que el potente entramado institucional y competencial de este territorio, se fundamenta en torno a la idea de la existencia del pacto con la Corona. El sistema foral es fundamentalmente pacticio. Y sólo desde esta coordenada se entiende el sistema autonómi-

co intervasco. El *godoyista* Llorente se basará precisamente en el ataque a la realidad del pacto, su apelación de fondo contra el sistema foral vasco.

Con la llegada de la Constitución de 1978, la noción de pacto vuelve a emerger, primero con la enmienda 689 del grupo vasco en el Congreso y después con la Disposición adicional primera en el Senado. El propio Estatuto de Autonomía se basa en su globalidad y en aspectos fundamentales, en la igual idea pacticia con las instancias centrales, cuyas huellas son evidentes en el decurso estatutario posterior.

Finalmente, el Pacto acompaña desde los propios inicios del nuevo siglo, a la peculiar singladura de la Comunidad Autónoma del País Vasco, expresada singularmente en la reforma estatutaria en curso, frustrada en febrero de 2005.

EL PACTO EN LA ARTICULACIÓN ESTATAL: EL SUPUESTO VASCO

I. A MODO DE EXPLICACIÓN-JUSTIFICACIÓN

Se pretende analizar el rol representado por la idea de pacto de las instancias vascas, sobre todo y ante todo con la Corona, –aunque persiste la misma noción en un sistema parlamentario– a lo largo de la historia conocida y hasta la palpitante actualidad. Referencia como punto central en el proceloso devenir de la Vasconia peninsular.

Un ilustre liberal de la talla de José Miguel de AZAOLA¹, ha señalado que *un régimen foral, precisamente por ser foral, es pacticio*. Nexo éste de unión con una constante histórica, que aún

¹ En su ponencia “La esencia de la foralidad, clave para la determinación de los Derechos Históricos”, en la obra colectiva *Los derechos Históricos Vascos*, Oñati, 1988, p. 322.

careciendo en sí misma de originalidad territorial (LALINDE² ha estudiado la generalizada idea de pacto en España); sin embargo lo notable del mismo es la supervivencia de ese concepto en el marco institucional y social vasco, hasta el presente más actual.

Sucede de tal modo un proceso de mantenimiento de la idea de pacto a lo largo de los tiempos, similar al que ha acontecido con la lengua vasca. En doctas palabras de Koldo MITXELENA³, *si tomamos como referencia de comparación los demás territorios de esta parte de occidente, no queda, salvo el nuestro, ningún idioma antiguo que no haya sido ahogado por el impulso de las lenguas indoeuropeas y, en última instancia y especialmente por el del latín. Causa asombro a cualquiera, y justificadamente, esa pervivencia ininterrumpida. Nadie, por lo menos, ha hallado todavía, aunque han sido muchos los que han intentado, una explicación plena y satisfactoria.*

Larga cita para llegar a la mencionada conclusión: *el prodigio no se encuentra tanto en los ignotos orígenes del vascuence, o en su peculiar forma y estructuración; tal calificación la merece fundamentalmente la propia conservación del euskera (AZAOLA⁴).*

Con referencia, esta vez, a los fueros vascos, MITXELENA⁵, señala, con su habitual expresividad, la semejanza foral con la referencia lingüística precedente:

Se ha dicho, en primer lugar, que se trata de simples fueros o privilegios locales, de los que se encuentran en Béjar como en Miranda de Ebro, no de derechos que no datan. Aún dado esto por bueno, que no es poco dar, queda un detalle inexplicado: cómo es que unos llegaron a crecer y madurar, resistiendo a muy fuertes

² "El pactismo en los Reinos de Aragón y Valencia" en la obra colectiva *El pactismo en la Historia de España*. Symposium celebrado en Abril de 1978. Madrid 1980.

³ *Entre nosotros*. Irun. 2001, p. 109.

⁴ En su magnífico libro *El País Vasco*, Madrid. 1988, p.68.

⁵ *Entre nosotros*, p. 36.

vientos contrarios y sean todavía hoy un recuerdo eficaz, cuando de los otros no quedan, en el mejor de los casos, sino ediciones críticas del mayor valor para quienes se interesan por particularidades jurídicas y lingüísticas de la Edad Media.

Del mismo modo y manera, las confusas raíces originarias del Pacto como lugar común en el devenir vasco, deben dejar paso a la deducción que lo auténticamente importante es que con ocasión de las más diversas coyunturas (esplendor foral, fin de ese régimen, Constitución de 1978, sistema de Concierto o Convenio económico...), la idea de pacto está siempre en primera línea, artículese finalmente como se articule su expresión política.

Sobre esa noción-eje, girarán las siguientes líneas. Puesto que como indicó un reconocido foralista, sobre el que se volverá, Fidel de SAGARMÍNAGA⁶, lo que importaba no era el principio o el origen de las instituciones, sino su evolución, su desarrollo, su resultado final. Ahí radica el auténtico núcleo de la cuestión.

II. EL PACTISMO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO TRADICIONAL VASCO

Poca duda existe en la actualidad que la anexión a Castilla de Gipuzkoa, Álava y Bizkaia, y notoriamente Navarra en 1512, se hizo por la fuerza de las armas. Conquista que bien pronto se va a transmutar en pacto, al menos desde la visión inicial de los foralistas vascos, y después, de la propia corona que acepta tal posición.

Puede reputarse, legítimamente, como un auténtico mito el origen pactado de inclusión de los territorios vascos en la Corona de Castilla. La cuestión es que ya en el siglo XIV y posteriormente en la edad moderna, la teoría de ese pacto original, la consi-

⁶ Sobre este ilustre personaje la ponencia de Gregorio MONREAL titulada "SAGARMÍNAGA 1830-1894) Intérprete de la Constitución histórica vizcaína y heraldo de una nueva política vasca de recuperación de los Fueros", *Notitia Vasconiae*, 1 (2002), pp. 251-313.

guiente Unión Personal con el monarca, la existencia de un sistema político fundado en el pacto y en el reconocimiento real a través de la jura de los fueros, se hace lugar común, tanto en el pensamiento político vasco, como en los aledaños de la monarquía castellana y en las afirmaciones de los propios monarcas.

Visión al respecto pronunciada claramente desde el centro, que denota el historiador ORTIZ DE ZÁRATE⁷ cuando reproduce una Real Declaración de Felipe IV (en 1644) dirigida a Álava; acepta el rey la tesis alavesa de que antes de 1200 era *provincia libre no reconociendo superior en lo temporal y gobernándose por sus propias leyes y fueros*; que la incorporación a Castilla fue pactada, y que aunque *la dicha provincia ha estado y está en mi Corona... se ha reputado por provincia separada del Reino porque de todo ha sido y libre y exenta, así como lo son el mi Señorío de Vizcaya y la mi Provincia de Guipúzcoa...*

Expresiva declaración, dada en circunstancias bélicas, particularmente difíciles para la monarquía castellana, que suponía la ratificación por parte del monarca de un pensamiento que reclamando el origen pacticio y la especificidad institucional, se había consolidado ampliamente en el País Vasco, como una verdad axiomática.

Tal como ha denotado Gregorio MONREAL⁸, y lo señala como una evidente consecuencia de la situación política, con la raíz fijada en el consenso foral pacticio, los vascos occidentales manifestarán a todo lo largo de la Edad moderna una firme adhesión a la monarquía castellana, en coherencia con la existencia paralela de abiertas suspicacias respecto del Reino de Navarra. Se configuran así los territorios vascos en un reducto de lealtad monárquica explicable en tanto los vascos apreciaban las ventajas de todo tipo que obtenían de su pertenencia a dicha Corona: parti-

⁷ Cita del libro *Compendio Foral de Álava*, 1858. Bilbao, pp. 51-52.

⁸ Véase su excelente "Anotaciones sobre el Pensamiento político tradicional vasco en el siglo XVI", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1980, pp. 971-1004.

cipación en la colonización americana, capacidades plenas para la flota mercante, agradecimiento por la intervención real en las guerras banderizas y consiguiente contribución a la modernización del País...

No es más que otra simple consecuencia, si bien relevante, la práctica ocupación de los vascos, esta vez también de los orientales, de los más diversos puestos (escribanos, funcionarios, eclesiásticos, técnicos navales, soldados y comerciantes), siempre en el área territorial castellana; de forma más notable en la figura de los Secretarios de Estado con los Austrias, conformando lo que Julio CARO BAROJA⁹ ha denominado *la burguesía burocrática vasca*. Con un efecto retorno, fueron también esos altos burócratas, con su gestión pública acreditada, quienes crearon la conocida forma de *buen gobierno*, cuando a su vez se pusieron a dirigir las instituciones políticas del País Vasco.

Curiosamente, cuando al concluir la edad media se difuminan generalmente los particularismos institucionales en la península, los territorios occidentales del País Vasco, consiguen en el siglo XVI consolidar su autonomía (MONREAL¹⁰), desarrollándose una fuerte especificidad institucional, Juntas Generales y Diputaciones forales, así como determinados procedimientos singulares de relacionarse con la Corona, desde la mencionada singularidad.

Es también en este siglo cuando surge en la historiografía vasca las tesis míticas, como el cantabrismo, el tubalismo, etc.; sobre todo en lo que nos concierne en este análisis, el concepto de pacto de las instituciones vascas con ocasión de su incorporación a la Corona. Profusa doctrina en la que descolla la figura de GARI-BAY, tan magníficamente estudiada por Julio CARO BAROJA¹¹.

⁹ Al respecto *Introducción a la Historia Social y Económica del Pueblo Vasco. Estudios Vascos*. VI. San Sebastián. 1974. Capítulo III.

¹⁰ *Anotaciones sobre el pensamiento tradicional vasco... op.cit.*

¹¹ Sobre este personaje y su circunstancia, su obra *Los Vascos y la Historia a través de Garibay (Ensayo de Biografía Antropológica)*. Madrid. 2002.

En todos los autores vascos del momento, se percibe la satisfacción por pertenecer al Reino de Castilla, partiendo de la posición que la incorporación al mismo se realizó mediante la voluntaria entrega y por consiguiente, formulándose las ya proclamadas tesis pactistas, que GARIBAY aducirá como punto central de su doctrina, por otro lado exaltadamente monárquica y al mismo tiempo apologética del foralismo del País. Como señala CARO BAROJA (p. 232), *nuestro don Esteban de GARIBAY "sentía" lo particular, este vasquismo, con el mismo grado de pasión con que sentía algo considerado como más general, ya que no universal, su monarquismo*. Insiste CARO (p. 356) *que en el siglo XVI se pudiera ser imperialista y monárquico de un lado y partidario de las libertades forales de otro, es algo que hay que admitir, nos guste o no*. La afirmación de la existencia de un Estado (vasco) dentro de otro Estado (Castilla) es también una constante, en Garibay.

La variación se produce en el siglo XVIII, sobre todo con la llegada de los Borbones y su constante incidencia a la baja sobre las denominadas *Provincias Exentas*. Es en estos momentos cuando surge la figura del jesuita Manuel de LARRAMENDI, bien situado en la Corte (fue confesor de Mariana de NEOBURG, viuda de Carlos II), llevó a cabo una magna tarea de defensa del euskera, pero ante todo y sobre todo del sistema foral guipuzcoano y vasco, configurándose en la figura señera de este tiempo de cambio.

En su construcción¹² no podía faltar la creencia en la libre unión vasca a Castilla mediante un pacto de incorporación. De tal modo, que cuando todas las construcciones pactistas se hundieron –en Castilla a comienzos del XVI en la Corona de Aragón, en las dos primeras décadas del XVIII–, el pactismo vasco supone, y así lo expresa LARRAMENDI¹³, una *isla* salvada del hundimiento del resto foral.

¹² Sobre la figura de LARRAMENDI, el estudio de G. MONREAL: "LARRAMENDI. Madurez y crisis del régimen foral" en la obra colectiva sobre el *Tercer centenario de M. de LARRAMENDI*. Andoain. 1990. pp. 91-135.

¹³ *Op. cit.* pp. 112-113.

LARRAMENDI, plenamente inserto en el siglo del despotismo ilustrado, mantendrá con solidez argumental que *toda potestad del Rey respecto de Guipúzcoa le viene inmediatamente de la misma Guipúzcoa y mediatamente de Dios*¹⁴; llegando a escribir que el monarca sólo puede ser legítimo rey de Guipúzcoa si guarda el Fuero. Insistirá LARRAMENDI en el pacto *do ut des* entre los pueblos y su representación, es decir, con las Juntas y la Diputación del Territorio.

Razón para esta foralidad se podía encontrar en la situación estratégica fronteriza con Francia, el ser Guipúzcoa *muralla y defensa* de Castilla (GARIBAY). Pero ¿qué sucedería ante una unilateral modificación arbitraria de los fueros por parte del Rey? LARRAMENDI ante esta posibilidad –y aquí está la causa por la que su obra fue censurada durante largos años– admite la salida de la rebelión armada, formulando una auténtica declaración de *guerra defensiva* en línea con la tradicional escuela castellana de resistencia al tirano.

No sólo plantea esta alternativa frontal. LARRAMENDI perfila las respuestas que desde la foralidad se pueden dar a una posible segregación de la Castilla antiforal¹⁵. Opciones que van para el País Vasco desde un protectorado inglés, a otro francés, hasta la configuración de un Estado independiente denominado de las *Provincias Unidas del Pirineo*.

El simple planteamiento de esta diversidad de opciones, revelaba cierta ruptura con la doctrina vasca unánime de siglos anteriores y su lealtad al monarca. Es indudable que algo se había roto en la secular tradición pactista. Los cuatro grandes sucesos que acaecen a comienzos del siglo XVIII (el traslado de las aduanas vascas en 1717, la Matxinada vizcaína del año siguiente, la desgraciada guerra con Francia de 1717 y el pacto vasco con la monarquía sobre el problema de la libertad de comercio y de las

¹⁴ *Op. cit.* p. 113.

¹⁵ *Op. cit.* pp. 123 y ss.

aduanas, que se alcanza en 1727), son, como señala MONREAL, eventos que dejaron una huella honda en la memoria colectiva, presagiando el cambio relacional e institucional que propiciaría la propia Corona. LARRAMENDI tuvo muy presente este cambio de rumbo mostrando su disconformidad, con el toque a rebato cara a las instituciones forales vascas¹⁶, a las que considera débiles en su obligada defensa de los fueros.

III. EL ASALTO ANTIFORAL EN EL NUEVO SIGLO: DE LLORENTE A CANOVAS DEL CASTILLO

Es un dato evidente que los vascos de este lado del Bidasoa tenían muy presente las circunstancias de la fulminante abolición foral, que implicó de inmediato el hecho revolucionario francés. Sólo desde ese entendimiento pueden explicarse posturas colectivas que se expresarán bélicamente frente a las posiciones liberal-unionistas en las guerras civiles del XIX. Como indicó en su famoso discurso ante las Cortes republicanas el 27 de mayo de 1932, Manuel AZAÑA¹⁷, *porque la primera guerra carlista... que a todos nos han enseñado que era una guerra dinástica, no fue tal, sino una guerra de asimilación, no sólo en el sentimiento religioso más potente en las Vascongadas y desacreditado en Madrid por las políticas liberales, sino en el orden administrativo contra los fueros vizcaínos y las tradiciones vascongadas*. En similares términos de fondo se había expresado anteriormente sobre este conflicto, Carlos MARX.

El derrumbamiento de la línea del Bidasoa con ocasión de la guerra de la convención y la notable falta de entusiasmo de las milicias forales, así como la toma de postura republicana de representantes forales guipuzcoanos, han sido las razones dadas para que

¹⁶ *Op. cit.* p. 123.

¹⁷ Con ocasión del discurso sobre el proyecto de Estatuto de Cataluña el 27 de mayo de 1932, recogido por E. GARCÍA de ENTERRÍA en su obra *Sobre la Autonomía de Cataluña* (Madrid. 2005).

GODOY programara la abolición de los fueros vascos en la medida de lo posible. Incapaz de llevarla a cabo frontalmente, encargará al canónigo riojano Juan Antonio LLORENTE la demostración que *jamás habían sido independientes las vascongadas, ni estaban por tanto unidas, según decían, con voluntarios pactos a la Corona. El omnipotente ministro quería, sin duda, antes de obrar, poner la razón de su parte* (RODRIGUEZ FERRER¹⁸).

La obra fundamental de LLORENTE publicada en 1806¹⁹, se basará en el ataque directo al pactismo propio de la doctrina foral, destacando que los fueros no fueron más que el resultado de la gracia unilateral de los reyes y su fundamentación se hace con un acopio de documentación histórica considerable, aunque también dotada de una innegable manipulación al servicio del objetivo perseguido, tal como expone MONREAL. En su tarea de rebatir a autores como GARIBAY, LLORENTE afirmará que todo fue conquista por las armas, procediendo los reyes *como dueños absolutos y soberanos libres del país*. En síntesis conclusiva, no existió una presunta y privativa *libertad republicana* y por ello, no se produjeron pactos de ninguna clase. El Derecho de Guipúzcoa se debía a la generosidad de los reyes, que tuvieron en cuenta para ello, la pobreza del país y los servicios prestados. Ni más ni menos.

La caída de GODOY y la propia ocupación francesa del territorio cortará el hilo del ataque foral, cuyo cuestionamiento se reanudará después de la primera guerra carlista, que por cierto poca consecuencia inmediata significó para el sistema de los fueros dejado a salvo después de la guerra. Sí que cabe mencionar, que con ocasión de la ley de modificación de los fueros de Navarra, de 16 de agosto de 1841, para una parte de la doctrina *navarrista* (la que constituye el posterior *cuarentaunismo* según JIMENO

¹⁸ *Las Vascongadas, su País, su lengua y el príncipe L.L. BONAPARTE...con una introducción del Excmo. Sr. D. Antonio CANOVAS del CASTILLO*. Madrid. 1873.

¹⁹ Sobre el canónigo riojano, me remito al manuscrito que sobre LLORENTE ha escrito MONREAL (de inminente publicación).

JURIO²⁰), fue ésta una norma *paccionada* siguiendo así la trayectoria foral.

Sin embargo en este siglo aciago para el sistema foral intervasco, el paso de las palabras a los hechos se iba a cumplimentar con el mazazo antiforal, consecuencia de la triste aventura en la que se embarca el País en la segunda carlistada. La sombra de CÁNOVAS y de su expresión predilecta *la razón de la fuerza*, se virtualiza en la ley abolitoria de 21 de julio de 1876, con el ejército de operaciones del norte ocupando el suelo vasco y el general QUESADA disolviendo instituciones²¹.

Es en esta época sin embargo, cuando se renueva como teoría el secular *pactismo vasco* (Manuel MONTERO²²), en las fechas finales del siglo. La bandera la recogerán los fueristas liberales, sobre todo los denominados *intransigentes*. Tal vez su exponente máximo fue Fidel de SAGARMÍNAGA, quien ostentó el título de Diputado General de Vizcaya en las fechas de 1876-78. En su amplia obra histórico-jurídico-política, recientemente estudiada por G. MONREAL²³, se reafirma en *el poder originario de autogobierno y de soberanía, aunque ésta sea parcial del régimen foral*. La noción de Pacto emerge de inmediato desde la afirmación de un poder legislativo compartido, expresado a través del *pacto permanente*. Con referencia a Vizcaya, señala que su sistema político descansaba sobre dos pilares: posee el Señorío una *Constitución política pacticia*, fundada en el pacto entre el pueblo y el señor; el segundo pilar, tiene que ver con la condición del Señor uno de los solos sujetos del pacto, que actúa a su vez, como elemento de conexión con una realidad constitucional más

²⁰ En su obra *La Segunda República en Navarra (1931-1936)*. Pamplona. Obras Completas. 2005.

²¹ Sobre este momento, mi ponencia "El Derecho Público Vasco desde 1876 hasta el Estatuto de Gernika", en la obra colectiva *Euskal Herria. Historia y Sociedad*. Oartzun. 1985, pp. 574 y ss.

²² Lo cita en su obra *Momentos Históricos*. San Sebastián. 2003, p. 105.

²³ SAGARMÍNAGA (1830-94)... *op.cit.*

amplia, de tal modo que Vizcaya forma *un Estado dentro de otro Estado*.

Sin cuestionar, sino muy al contrario, la identificación y vinculación vasca con España, reivindica SAGARMÍNAGA otro concepto de Estado que fuera compatible con la libertad vasca. El enemigo es la voluntad canovista de *reducir todos mis reinos a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla*, en expresión recogida de Felipe V y asumido por el político andaluz.

Siempre en contradicción con el Presidente CÁNOVAS, se preguntaba SAGARMÍNAGA, si no hay otros derechos de formación histórica en el Estado, anteriores incluso al propio Estado, que éste se halla obligado a *amparar y proteger*, perfilando así las bases, casi textuales, de lo que un siglo después será la Disposición adicional 1º de la Constitución de 1978.

SAGARMÍNAGA que se decantó por la unión de vascongadas y navarros *formulando un solo pueblo dentro de la patria española*, no llegó a los planteamientos de otro fuerista liberal y también Diputado General en esta época, Juan de TELLITU Y ARTIÑANO²⁴, que ante la hipótesis de superación de los desafueros cometidos, presentaba la opción del *reconocimiento incuestionable (del) derecho de formar entre el Pirineo y el Ebro, un Estado independiente, a la manera de una pequeña Suiza*.

Sabino ARANA y su proclamado independentismo *bizkaitarra*, culminará las batallas derivadas de la abolición foral, esta vez en otra dirección a la que no era ajena el fracaso como proyecto político del fuerismo liberal.

No obstante, pese a la ausencia originaria en esta época de cualquier especie pactista –el País se hallaba bajo el estado de guerra–, se pretendió por CÁNOVAS un *arreglo* mediante la fórmula

²⁴ Cita de este político en la ponencia de Iñaki AGIRREAZKUENAGA, “Constitución y Estatuto: una reflexión sobre el futuro del País Vasco” en la obra colectiva *El Estado Autónomico C.E.P.C.* Madrid. 2006, p. 34.

de los conciertos económicos: el primero de ellos aprobado por Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, fruto también del inexistente despliegue en el País Vasco de la Administración periférica del Estado y por lo tanto, de su manifiesta incapacidad para constituir una auténtica hacienda recaudadora. El Concierto se constituye en un instrumento de mantenimiento de un residuo foral, si bien en el mero espacio de la descentralización administrativa. Paradójicamente, esta fórmula se apoyará, una vez más, en la idea de negociación y pacto con el poder central, siguiendo así con las tradiciones convencionales propias del foralismo si bien reducida al ámbito económico²⁵.

IV. EL NUEVO SIGLO: EL RECONOCIMIENTO POR EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA PACTISTA FORAL

El siglo XX alumbra la reivindicación a favor de la reintegración foral plena, que aparece en diversos momentos de la trayectoria política vasca de comienzos del siglo. A partir del mensaje de las Diputaciones vascas al Gobierno de Madrid, de 1917, al objeto estratégico mencionado se le añade, supletoriamente, la aprobación de un Estatuto de autonomía para el País Vasco auténtica novedad en el decurso histórico.

Es también conocido cómo basándose en los preceptos de la Constitución republicana de diciembre de 1931, se emitieron, desde instancias vascas, diversos proyectos estatutarios. Comenzando por el propio de la Sociedad de Estudios Vascos –con las cualitativas enmiendas aprobadas en la asamblea municipal de Estella– de

²⁵ Un estudio reciente sobre el Concierto Económico en *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*. Estudio Introductorio, Gregorio MONREAL ZIA; edición, selección de textos, fuentes y bibliografía, Roldán JIMENO ARANGUREN, Virginia TAMAYO SALABERRIA. San San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005. Incluye reprod. facs. de normas jurídicas, informes, etc.-Índice.

contenido interno, así como en relación al nivel de relación con la República, sumamente respetuoso con el hecho foral supérstite y auspiciador de un sistema pactista, claramente de tipo federal. Dato que no es predicable del único Estatuto que fue aprobado por las Cortes republicanas, el de octubre de 1936, Estatuto *de guerra*, cuyo mérito esencial fue la conformación de un gobierno de concentración que perduraría hasta la nueva transición política²⁶.

La Constitución de 1978 rompe con la tradición constitucional de práctica ausencia de mínimas referencias forales, puesto que como ha indicado Bartolomé CLAVERO²⁷, *no es caprichoso ni vano que aquel constitucionalismo decimonónico era característicamente nacionalista*. Sólo en la Constitución de Bayona de 1808 existe un eco de la foralidad de los cuatro territorios mencionados nominalmente, sin que el resto constitucional se advierta mención alguna.

Es perceptible que por los representantes vascos existían diferentes enfoques²⁸ cara a la novedosa Constitución:

a) El defendido por EE (que cuenta con Francisco LETAMENDIA como diputado y Juan Mari BANDRES como senador) que se centró en el testimonialismo, casi en solitario, de la reivindicación del derecho de autodeterminación, sin que ello significara apostatar en la defensa de posiciones puntuales de autogobierno.

b) La posición de HB, de abstención radical en todo este proceso, denunciando simultáneamente la reforma política.

²⁶ Sobre este proceso estatutario, mi libro *El Estatuto Vasco*. San Sebastián. 1976. Más desde una perspectiva histórica, Juan Pablo FUSI: *El problema vasco en la II República* (Madrid. 1979).

²⁷ En mi artículo "Nacionalismo confesadamente vasco y el inconfeso español" en la obra colectiva *Foralismo, Derechos históricos y Democracia* (BBV 1998, pp. 269 y ss.). Añade Bartolomé CLAVERO (p. 276): *Puede presumirse sin mayor problema que el nacionalismo propio es realidad constitucional, algo bueno, mientras que el ajeno se reduce a imaginación historiográfica, cosa mala*.

²⁸ Sobre este momento y su reflejo en la Constitución, el libro *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones* (Bilbao 1978). Sobre todo la obra de Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La Autonomía Vasca Contemporánea. Foralidad y Estatutismo* (San Sebastián 1994).

c) La que puede denominarse *el marcaje del Burgo*, configurado como una auténtica obsesión por colapsar cualquier pretensión que desde la minoría parlamentaria vasca pudiera formularse encaminada a posiciones conjuntas de los cuatro territorios.

d) Finalmente, la defendida por el PNV de resurrección de las constantes forales, con el transfondo de la voluntad en la consecución de un pacto.

Es bien cierto que desde el estricto vasquismo político, la Constitución va a ser entendida como un escalón instrumental que debía permitir, más con sus silencios que con su componente escrito, el mayor autogobierno posible. Existía la convicción que la prueba de fuego auténtica debía de plantearse en el momento posterior del Estatuto de autonomía, siendo en esta coyuntura la Constitución la norma que estaba llamada a facilitar o al menos no imposibilitar, el mejor de los Estatutos posibles.

Desde esta pretensión, el PNV establece una doble línea: la ortodoxa foral, incluía en ella el Pacto con la Corona, y en caso de que esta fracasara como era por demás previsible, plantear una segunda alternativa, más posibilista y neutra, que aludiera a los derechos históricos y el régimen foral.

Expresión de la primera tendencia, fue la enmienda 689 al texto de la Constitución, presentada en el Congreso de los Diputados, que expresaba con fidelidad el secular componente de la tradición foralista. Por su pertenencia con las líneas anteriores, la reproduzco literalmente²⁹:

1. *Se derogan las leyes de 6 al 19 de septiembre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efectos cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.*

2. *Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios.*

²⁹ Texto en Virginia y Carlos TAMAYO SALABERRIA: *Fuentes Documentales y Normativas del Estatuto Gernika* (Vitoria. 1981).

3. *Se renueva el Pacto foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos Territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus sucesores.*

4. *Las regiones forales mencionadas que así lo decidieran podrán formar parte de un único ámbito territorial, creando, de común acuerdo, las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y consideren oportuno reservarse.*

5. *Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se sometería a refrendo popular.*

Ante las acusaciones de arcaísmo en el mencionado planteamiento *pactista* con una institución sin carácter representativo como venía a configurarse constitucionalmente la Corona, se respondió, por su principal mentor Xabier ARZALLUZ, que la expresión *Corona* equivalía, en términos de actualidad al Estado global. Argumentación que no impidió el contundente rechazo de los constituyentes, reacios a aceptar tan insólita fórmula, ciertamente recordatoria de posiciones preconstitucionales. Lo que obligaba a sacar a la luz pública, la segunda posibilidad de acuerdo.

Antes de entrar en la misma, mencionar que la minoría vasca consiguió determinados éxitos a lo largo y ancho del proceso constituyente. Puede así mencionarse el artículo 150.2 que fue sintomáticamente llamado *el precepto foral*; así también la Disposición Transitoria 4^o que estableció un único procedimiento para la incorporación de Navarra al sistema autonómico vasco, tan denostado su texto en la actualidad por sectores *navarristas*.

El núcleo duro de la confrontación, especialmente en el Senado, se situó en torno a lo que finalmente sería la Disposición Adicional 1^a que en su última redacción quedaría de la siguiente manera: *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.

Es notoriamente perceptible en esta formulación, un fuerte componente liberal fuerista, incluso en su espíritu y en su letra; basta recordar a textos ya citados de Fidel de SAGARMÍNAGA. Sin embargo, la mención al marco para llevar a cabo la citada *actualización* (Constitución y Estatutos), fue el motivo esencial de discordia y la razón aludida por el PNV para abstenerse en el referéndum constitucional, a diferencia de EE que se pronunció por el voto negativo. En todo caso, es preciso reconocer que, al margen juicios de valor, la Disposición adquirirá un fuerte protagonismo en todo decurso autonómico posterior. No en balde se trataba de *tomarse en serio* dicha Disposición. Como han señalado Miguel HERRERO y el llorado Ernest LLUCH³⁰: *o se la toma en serio, se le presta la lealtad debida, se interpreta correctamente según requieran las reglas de la hermenéutica jurídica y se sacan las oportunas consecuencias, o ponemos en tela de juicio la Constitución toda...*

Volviendo al principal interrogante: si con ocasión del evento constituyente y su plasmación en el texto constitucional, tuvo lugar el pretendido pacto en coherencia con la habitual reivindicación, la respuesta pienso que debe ser evidentemente negativa. Por las instancias vascas se rechazó el carácter pacticio de la Constitución al menos desde el plano territorial vasco –sólo el 30% del censo aprobó dicha ley de leyes–. Situación que forzaba a echar al resto en la segunda y decisiva partida: el inmediato Estatuto de autonomía promulgado en diciembre de 1979.

El proceso de aprobación del que se denominó Estatuto de Gernika (por ser éste el lugar en el que se aprobó el proyecto por los parlamentarios vascos) o de la Moncloa (por ser en este palacio

³⁰ En su prólogo a la obra *Foralismo, Derechos históricos y Democracia*. Fundación BBVA, 1998, p. 15.

dónde se coció finalmente), fue efectivamente un decurso difícil, pero que finalmente concluyó en un texto de consenso, salvo para los partidos Alianza Popular y Batasuna³¹.

Señalar que la discusión y subsiguiente negociación se llevó en dos instancias diferentes y de forma simultánea: la prevista constitucionalmente en la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados entre una delegación de la Asamblea de parlamentarios vascos y otra del Congreso de los Diputados; y otra, la real y efectiva, que fue la desarrollada por las máximas instancias vasca y central: los presidentes SUAREZ y GARAIKOETXEA. Como conclusión hubo acuerdo, pero para llegar al mismo hubo que saltar determinados obstáculos, ceder en posiciones defendidas a ultranza y llegar a consensos que la praxis posterior revelaría como deficientes.

Con la vista puesta en la posible reafirmación de un Pacto, si bien provisional o transitorio, aludiré a las respuestas que el texto estatutario proporcionaría a determinados aspectos controvertidos:

a) Respecto del modelo territorial de la Comunidad Autónoma, salió adelante el criterio de una sólida Comunidad Autónoma Vasca, al precio del desgajamiento navarro propiciada esta fisura por el Partido Socialista de Navarra; disponiendo el nuevo ente de unas potentes instituciones comunes y un conjunto esencialmente federal. Se establecieron así dos Comunidades, con una previsión existente en ambos Estatutos de formar una sola si así se decidía por las instituciones y se ratificaba por la sociedad.

b) En cuanto al nivel competencial, la negociación se radicalizó en torno a las habitualmente más problemáticas: orden público, enseñanza, Concierto Económico, organización foral. Dos instrumentos se acordarán para salvar la situación: el basamento de estas competencias en el apartado específico de la Disposición adicional primera de la Constitución; y la generalización de unas

³¹ Al respecto mi trabajo "Pacto Foral y Constitución (1978-1979)" en la *Revista Gerónimo de UZTARIZ* (nº 20. Pamplona), pp. 152 y ss.

expresiones multirrepetidas del cariz de *sin perjuicio*, que trataban de mantener el texto original, salvando la exclusividad competencial del Estado en base al artículo 149 de la Constitución. El resultado no fue satisfactorio puesto que la colusión competencial constante en la primera praxis del Estatuto dio pie a una también persistente intervención del Tribunal Constitucional, de signo *moderadamente centralista*.

c) Aceptación de la fórmula alavesa del concierto económico, que tras las bases sentadas estatutariamente, se plasmaría en la ley del concierto económico único de 1981, que tan afortunadamente negociaran GARCIA AÑOVEROS y Pedro Luis URIARTE.

d) Expreso reconocimiento del sello pactado y del carácter dinámico de la autonomía, tal como aparecen reflejados en diversas partes dispositivas del Estatuto y expresado con toda nitidez en la Disposición adicional del propio Estatuto: *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 en virtud de su historia, que podrán ser actualizadas de acuerdo con el ordenamiento jurídico*. Desaparición en este precepto de la alusión a la *voluntad de autogobierno*, que aparecía en el Proyecto de la Asamblea de parlamentarios vascos.

e) El Estatuto no estableció ningún sistema propio de garantías del autogobierno, cuestión dejada por la Constitución en las exclusivas manos del Tribunal Constitucional. Inexistencia que prontamente supondrá la laminación centralista de partes substanciales del contenido estatutario, como la magna obra de Virginia TAMAYO ha revelado muy recientemente³².

³² En su monumental obra *Autogobierno de Vasconia: Desarrollo y Crisis (1978-2006)*. *Documentos*. San Sebastián: Edición a cargo de la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Diputación Foral de Bizkaia. 2006. 8 Vols.

Es claro que el Estatuto fue profundamente negociado, que las salidas adoptadas fueron propias de un compromiso, en ocasiones apócrifo; que el posibilismo y el plantar los árboles del futuro fue una premeditada voluntad de las dos partes.

Por ello se justifica la ratificación popular del proyecto estatutario (un 53% del censo votaría afirmativamente). Luego, ante el interrogante inicial propio de toda esta ponencia, puede afirmarse que efectivamente existió un pacto político bilateral para relanzar el nuevo ente político. De tal modo que puede manifestarse que el Estatuto suponía la culminación normativa del proceso abierto con la transición política, reforzado por la Constitución, así como el texto dispositivo epigonal del consenso partidista; consenso, que por otra parte se esfumaría de seguido.

Parecidas imágenes, aunque más atenuadas, pueden predicarse del Régimen Foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982, norma en la que también es denotable una potente consistencia *pactista*³³. Una buena muestra de esta línea se encuentra en su artículo 45 y) referido al Convenio Económico: *Dada la naturaleza paccionada de los Convenios económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidas al Parlamento foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica. De nuevo emerge el concepto de naturaleza paccionada.*

En suma y como indicaría posteriormente el Tribunal Constitucional (Sentencia de 26 de abril de 1988)³⁴, el Estatuto de autonomía del País Vasco era a un tiempo, expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a la nacionalidad y expresión asimismo actualizada del régimen foral secular.

³³ Sobre este *Estatuto*, por todas, la obra colectiva *Derecho Público Foral de Navarra. El mejoramiento del Fuero* (Madrid, 1992).

³⁴ Un análisis de esta Sentencia ciertamente capital, en Iñigo LAMARCA: *Algunas reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LTH* en la *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 21 (1988), pp. 123-142.

V. LA HORA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS: ESCENIFICACIÓN DE UN FRACASO

El nuevo siglo XXI alumbra dos realidades bien diferentes: la consecución de la mayoría absoluta por el Partido Popular, que se lanzará de la mano del presidente Aznar, a una política agudamente centralista; pero de forma simultánea, emerge la reivindicación de unos nuevos Estatutos que reemplazaran a los promulgados en la final de la transición política. Vascos y catalanes encabezan una vez más esta pretensión con suerte ciertamente distinta.

En el supuesto del País Vasco, el programa a desarrollar aparecía de forma explícita en la Conferencia que dio el Lehendakari IBARRETXE en el Club Siglo XXI de Madrid, pronunciado el 23 de marzo de 2000³⁵. En lo que concierne a esta ponencia, IBARRETXE definirá *en clave de convivencia... por buscar un punto de encuentro para lograr la normalización política definitiva y la convivencia en el seno de la propia sociedad vasca y entre el Pueblo Vasco y España*.

Sirviéndose del reconocimiento de unos derechos históricos persistentes, el Lehendakari reclamaba el derecho de la ciudadanía vasca para *decidir libre y democráticamente su propio futuro*, incorporando, en su caso, mediante un nuevo Pacto con el Estado, la decisión de la sociedad vasca.

En coherencia con esta posición el 25 de octubre de 2002, el Gobierno Vasco tripartito aprobaba y remitía al Parlamento una denominada *Propuesta política para la convivencia*, que, sin entrar en su análisis, suponía la reafirmación del Pacto, a través de *una sorprendente similitud con lo que deseaba para Vasconia el fuerismo liberal* (MONREAL³⁶).

³⁵ Texto en Virginia TAMAYO: *Autogobierno de Vasconia...op. cit.* Vol. II, p. 19.

³⁶ En su ponencia *La base foral...*, p. 122.

Centrándonos en la consecuencia lógica de la *Propuesta*³⁷, el 25 de octubre del 2003, el Gobierno Vasco enviaba al Parlamento un proyecto denominado *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*. Es conocido que este proyecto de reforma estatutaria tras superar la exigencia de la mayoría absoluta del Parlamento Vasco (30 de diciembre del 2004), resultó finalmente rechazado, sin entrar en negociación alguna, por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero del 2005.

En el Preámbulo de este proyecto de reforma estatutaria se perfilaba el nuevo pacto político que debía suceder al formalizado en 1979. Reproduzco los dos últimos párrafos de su Preámbulo:

Como parte integrante del Pueblo vasco, los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma de Euskadi, integrada por los Territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio de nuestra voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia.

Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un Estado compuesto, plurinacional y asimétrico.

No parece oportuno, en los limitados ámbitos de esta ponencia, analizar la propuesta del Parlamento Vasco. Sí señalar que en coherencia con el Preámbulo, se proponía un sistema novedoso de relación con el Estado, a través de un acendrado bilateralismo y del establecimiento de un sistema de garantías del autogobierno que impidiera el colapso autonómico, tal como había sucedido con el de 1979.

³⁷ El siguiente decurso lo he analizado en el artículo "El País Vasco", en la obra colectiva sobre *La Reforma estatutaria* en "Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública", 2005, pp. 177 y ss.

Que este proyecto no fue el único lo revela la presentación de otras dos iniciativas: una de Ezker Batua, cuyo título es suficientemente expresivo: *Estatuto para una Comunidad federada vasca al Estado federal español* y otra, del Partido Socialista de Euskadi titulada *Bases para la Actualización y Reforma del Estatuto de Autonomía*. Este último que pretendía *vertebrar y desarrollar una comunidad nacional de ciudadanos*, trataba de conseguir la recuperación y renovación del pacto estatutario de 1979. Una y otra propuesta, de indudable mérito en cuanto a la extensión del autogobierno, tienen el déficit de no haber pasado el nivel de presentación a los medios de comunicación, sin que ni uno ni otro fueran enviadas al Parlamento, al menos hasta el presente.

Sin embargo, a partir de estas fechas, el problema prioritario, sino exclusivo, para las instancias políticas vascas será la obtención de la paz. Ante este objetivo, las demás cuestiones adquieren una considerable dosis de accesoriedad. De esta manera se entiende que en el debate sobre política general del parlamento, celebrado el 22 de septiembre de 2006, el discurso del Lehendakari versará básicamente sobre el proceso de paz; cuando aborda otros temas cara a un nuevo Acuerdo, se limita a manifestar la existencia de la *Propuesta aprobada democráticamente por la mayoría absoluta de esta Cámara que contiene, sin perjuicio de otras reflexiones e ideas que pueden proponer las demás, bases importantes para alcanzar un Acuerdo de Normalización Política*.

Reclamaba el Lehendakari el respeto institucional que merecía esa Propuesta, pero no la activaba en espera de tiempos mejores. Tiempos en que necesariamente, *se ha de plantear el espíritu constituyente de imaginación, transacción y consenso*, tal como requirieron LLUCH y HERRERO de MIÑÓN³⁸, tan profundamente lejano de la dura actualidad interpartidista.

Mientras tanto los sucesivos Estatutos comienzan a salir a la

³⁸ En el Prólogo a la obra colectiva *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil* (Fundación BBVA. 2000, p. 17).

luz pública y el correspondiente del País Vasco dormita con el sueño de lo aparentemente imposible. El tren de la modernización estatutaria parece pasar de largo en las estaciones vascas.

VI. DEDUCCIONES

Seguramente que LLORENTE y su copiosa documentación tuvo razón: la unión de los territorios vascos a la Corona de Castilla fue realizada no voluntariamente, sino por la fuerza de las armas. No obstante el pase de la conquista al pacto como origen de la relación monarquía-territorios vascos, se realizó con una inesperada prontitud, no sólo en los apologistas del foralismo que interesadamente plantearon la construcción pactista como explicación de un sistema de autogobierno en relación con la Corona, sino también por los propios monarcas que llevan a cabo la jura formal de los fueros, e incluso formalmente avalan (Felipe IV, por ejemplo) la construcción pactista.

Construcción de un sistema orgánico, competencial, político, incluso judicial, que se basa substancialmente en ese original pacto con la Corona, prorrogado por los sucesivos herederos reales. Se edifica así un edificio de innegable modernidad. Como revela la cualificada pluma de Bartolomé CLAVERO³⁹: *el derecho consuetudinario vascongado (fue) de fondo inequívocamente federal*. Federalismo antes de tiempo, que suponía un bilateralismo relacional y el respeto mutuo en los correspondientes ámbitos territoriales, sin que durante siglos y desde la edad media, se adviertan choques o tensiones entre la Corona y las instituciones vascas.

Se explica de este modo la satisfacción vasca a lo largo de la edad moderna en pertenecer a la corona de Castilla. GARIBAY, uno de los mayores contribuyentes a la mitología vasca y a la defensa de la global foralidad, se consideraba, sin problema algu-

³⁹ Trabajo titulado "Historia y Autonomía: Federalismo anónimo en la Constitución de España" en la *Revista de Occidente*, 229 (junio 2000), p. 20.

no, el más español de los españoles. La lealtad vasca a la monarquía castellana y después española, será por demás evidente, incluso cuando los hechos violentos civiles pudieron ir en contra de los intereses vascos (léase guerras de las *Comunidades* o la de la secesión), y la posición favorable a la Corona que tomaron las instituciones y la propia población vasca⁴⁰.

Convivencia sin contrapuntos que duró mientras duró una consideración respetuosa por los territorios vascos de la monarquía, lo que nos llevaría a poner un tope temporal en la distensión, con la nueva dinastía de los Borbones. El siglo de las luces es también la época de la centralización ilustrada, y los fueros vascos, aunque perviven al expolio del Decreto de Nueva Planta, son puestos en cuestión. Las primeras rebeliones vascas (la Matxinada) revelan el fin de un período de paz y convivencia.

La política asimilista del Estado español se inaugura propiamente en el siglo XIX, como reseña Manuel AZAÑA⁴¹. Las aventuras carlistas en las que se embarca una buena parte de la población vasca, motivará, no sin fundamento, el ataque frontal al sistema foral y en un punto final, su completa abolición. La alternativa del Concierto económico en la Restauración será una pequeña tabla a la que se agarran las Diputaciones vascas en el naufragio, cuyo asidero persistirá con el mantenimiento en el imaginario colectivo de un pasado histórico de autogobierno.

En realidad desde esas fechas y ya para el futuro hasta la actualidad, se entró en un proceso de centralización y de marginación de las realidades infraestatales. Faltó la visión de los Austrias de mantener su reino unido mediante el reconocimiento de los otros, que eran las viejas estructuras territoriales. Primó la política

⁴⁰ Koldo MITXELENA (*Entre Nosotros*, p. 36) señala el hecho indiscutible consiste en que se perdió en 1833 la intuición que hasta entonces las había guiado (a los vascos) para apoyar con pleno acierto al bando que había de resultar vencedor en las contiendas civiles españolas.

⁴¹ Mención en su discurso ya citado en las Cortes constituyentes republicanas.

unitaria al servicio de una no menos unitarista concepción del poder político. Qué lejos de aquella concepción que KAPUSCINSKI⁴² expuso refiriéndose al viejo Egipto: *el hecho diferencial sólo está ahí para subrayar la unidad en toda su plenitud y riqueza*. La unidad centralizadora primó y no solo en épocas de dictadura.

Cuando el fuerismo liberal y su sucedáneo presente en los textos de IBARRETXE pretenden la inserción amable en el Reino de España, aunque con un máximo de autogobierno y una nueva relación con las instancias centrales, se denigran sus proyectos con la acusación de rupturismo, inconstitucionalidad, cuando no de separatismo. Fracasada la iniciativa parece que el problema vasco ha dejado de existir y de preocupar, al menos para las mentes centralistas.

Y sin embargo, como he señalado en otro lugar⁴³, tarde o esperamos que temprano, conseguido el final de la violencia terrorista, habrá llegado la hora del deseado acuerdo para la convivencia. Mediante la correspondiente negociación con el Estado (como ha señalado HERRERO⁴⁴ *el paranoico no negocia jamás y el prepotente –algo que rima con impotente– tampoco*) y asumiendo la *cultura del pacto* como una señal de identidad –y no solo histórica– de este pueblo, se puede llegar finalmente a buen puerto. Que las incertidumbres de la actualidad, no impidan la visión de la frondosidad de un pasado y un presente tan propio como singular y que el Pacto definitivamente signifique la salida de un permanente conflicto.

José Manuel Castells Arteche
Oñati, 14 de marzo de 2007

⁴² Cita de su magnífica obra *Viajes con Herodoto*, Madrid, 2004, p. 120.

⁴³ En mi libro *El hecho diferencial de Vasconia. Evidencias e incertidumbres*. San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007, Cuadernos de Autogobierno de Vasconia, 1.

⁴⁴ En su prólogo (p. 8) a la obra de Xabier EZEIZABARRENA: *La Ciaboga infinita. Una visión política y jurídica del conflicto vasco* (Zarautz, 2005).

Este libro se acabó de imprimir
el día 12 de mayo de 2007,
festividad de San Pancracio,
joven y mártir (290-304).
Se dice que proporciona
trabajo y salud, cosa muy valiosa
en tiempos de crisis.