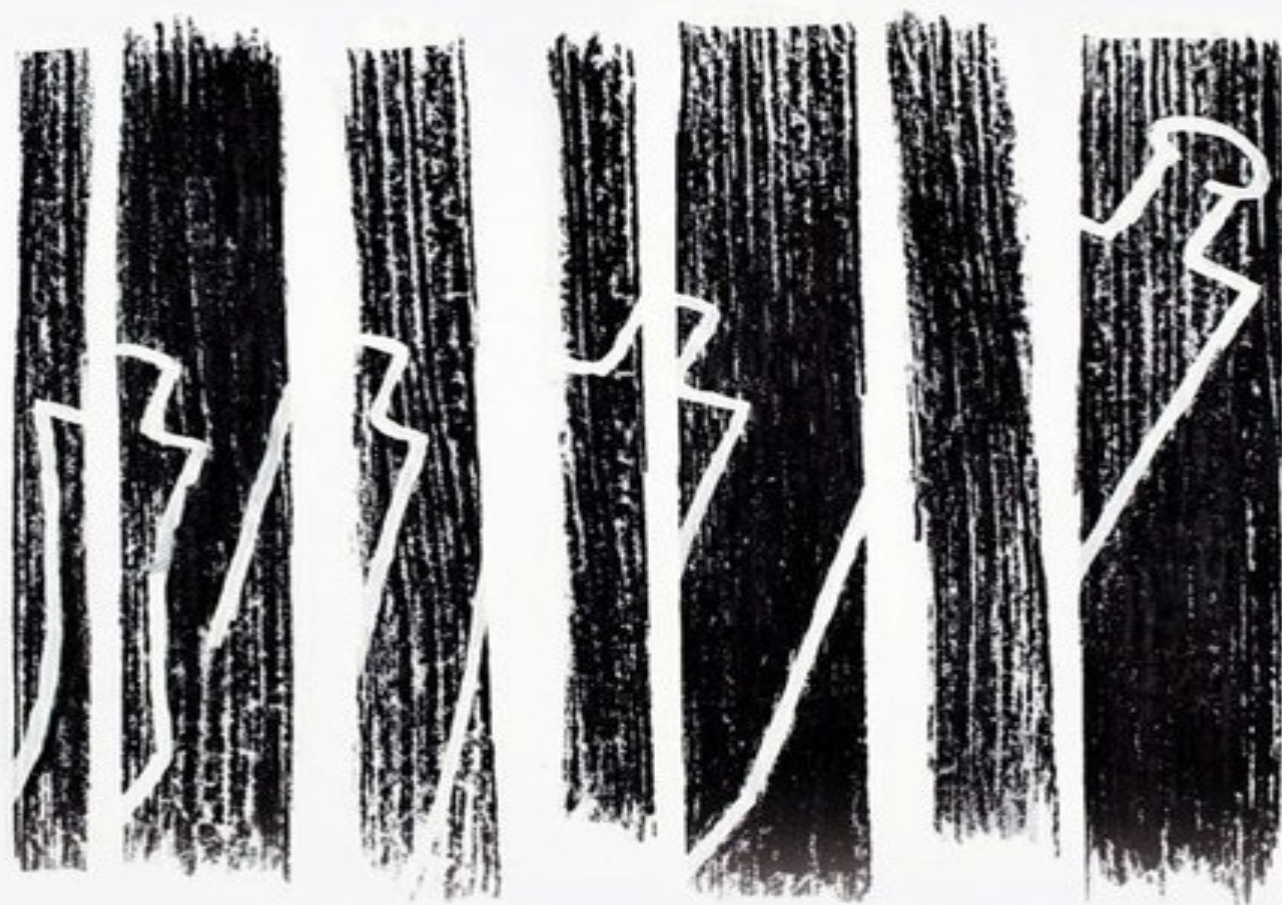


# José M. Portillo Valdés

## Entre tiros e historia

La constitución de la autonomía vasca (1976-1979)







Edición al cuidado de María Cifuentes

Publicado por:  
Galaxia Gutenberg, S.L.  
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª  
08037-Barcelona  
info@galaxiagutenberg.com  
[www.galaxiagutenberg.com](http://www.galaxiagutenberg.com)

Edición en formato digital: marzo 2018

© José María Portillo Valdés, 2018  
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2018  
Imagen de portada: Sin título, 1982. Cera sobre papel. 50 × 70 cm  
© Agustín Ibarrola, VEGAP, Barcelona, 2018.

Conversión a formato digital: María García  
ISBN: 978-84-17355-29-6

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte las excepciones previstas por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

«Pueblo sin guión, sin tabla de navegación, sin mapas ni historia, despreciando su pasado e improvisando su futuro a tientas».

MARIO ONAINDÍA,  
*El aventurero cuerdo* (2004)

«Transición, la llamada: [...] El dicho sugiere: uno, que es mal llamada; dos, que alguien puso este nombre apócrifo con malicia; y tres, el alejamiento mental frente a tan siniestro proceso».

MANUEL MONTERO,  
*Voces vascas.*  
*Diccionario de uso* (2014).

Para Goretti y Joseba  
*bihotz bihotzez*

## Introducción

En 1978 ocurrió algo inusitado en nuestra historia constitucional. Por vez primera el sintagma «derechos históricos» anidó en una constitución y no lo hizo de manera decorativa. Quizá la pretensión pudo haber sido más o menos ésa, pero pronto se comprobaría que, lejos de ello, iba a adquirir un carácter sustancial. Al año siguiente, el Estatuto de Autonomía, alias de Gernika, la reprodujo con creces al afirmar que dicho estatuto no implicaba renuncia a derechos que le pudieran corresponder al «pueblo vasco» en virtud de su historia. En un año había desaparecido, incluso, el rasero constitucional que la disposición adicional primera de la Constitución había establecido para interpretar el alcance de los derechos históricos. En 1979, en el Estatuto vasco, dicho ámbito de interpretación fue referido a un genérico «lo que establezca el ordenamiento jurídico».

Las palabras «derechos históricos» en una disposición adicional de la Constitución se mostraron, pues, inmediatamente cargadas de consecuencias. Como veremos, apelando a ellas se crearon instituciones tan relevantes como la Ertzaintza –la Policía autónoma vasca– y, sobre todo, se consolidó una forma de confederación fiscal, el Concierto Económico. Conviene recordar que, en realidad, esa fórmula financiera privilegiada nunca se había ido del todo, pues en Álava y Navarra funcionó ininterrumpidamente desde el siglo XIX, también durante el franquismo. La elevación a los altares de la Constitución, sin embargo, otorgó desde 1978 a los «derechos históricos» una potencia inusitada. Desde entonces, han actuado como un catalizador de todo cuanto tiene que ver con el autogobierno vasco, especialmente de aquello que marca claras diferencias con respecto a otras comunidades autónomas

españolas.

No cabe duda de que estos «derechos» forman una especie por sí misma en el texto constitucional. Se entiende que se trata de derechos imputables a sujetos que existen justamente por ser históricos –los «territorios forales» en la Constitución y el «pueblo vasco» en el Estatuto–. Son, por tanto, derechos de territorios y derechos de pueblo, de sujetos morales a los que se supone existencia constitucional y existencia histórica al mismo tiempo. Dicho de otro modo, no se trata de creaciones, sino más bien de reconocimientos constitucionales.

No es que las constituciones españolas precedentes no hubieran llevado a sus textos elementos sustanciales provenientes de la tradición histórica, como la Monarquía o durante buena parte del siglo XIX la religión católica, pero sí fue en 1978, como se recordó durante los debates, la primera ocasión en que se elevó a texto constitucional la presencia de la historia para sustanciar derechos territoriales. De tal modo, a la noción fundamental de que las regiones y nacionalidades «tienen derecho» a la autonomía (artículo 2) se agregaba, para los territorios forales, el refuerzo de legitimidad histórica de unos derechos que se les suponen ya existentes en el momento de hacerse la Constitución y que habría que actualizar en todo caso de acuerdo con la misma. Estamos ante un sistema en el que la historia no puede ser relegada al contexto porque forma parte del texto y, por tanto, resulta esencial para su interpretación, que no es otra cosa que la búsqueda en la Constitución de respuestas a problemas políticos y sociales concretos.<sup>1</sup>

La historiografía y la tratadística constitucional han prestado no poca atención a la interpretación e implicaciones de las disposiciones adicional primera de la Constitución y única del Estatuto. Se han recopilado las fuentes jurídicas y parlamentarias para su estudio y se han realizado ensayos sobre el alcance de dichas disposiciones y sus posibles interpretaciones para fundamentar una especialidad vasca en el sistema autonómico español. Conocemos, por tanto, bastante bien qué es lo que hicieron los constituyentes de 1978 y los estatuyentes de 1979.

Sabemos, sin embargo, bastante menos acerca de los motivos por los que llegaron a aquellas inusitadas soluciones constitucionales. En sus memorias



recientemente publicadas, Landelino Lavilla, que vivió como protagonista aquellos momentos, señalaba algo muy relevante, a mi juicio, para la correcta intelección de las constituciones: lejos de ser textos elaborados en la calma de los despachos o en los debates parlamentarios suele tratarse de formulaciones nacidas en contextos polémicos y en escenarios absolutamente insospechados. Lavilla puede dar fe de que así ocurrió en la gestación de nuestra Constitución.

Este ensayo quiere responder, por lo tanto, no a la pregunta de qué soluciones se implementaron en 1978 y 1979 para integrar a Euskadi en el sistema autonómico español, sino a la cuestión de por qué se adoptaron unas resoluciones tan inauditas tanto respecto de nuestro derecho constitucional precedente como del comparado. Dicho de otro modo, este ensayo está pensado como una reconstrucción histórica del momento de fabricación de nuestro actual texto constitucional desde el convencimiento de que el escenario en que se desenvuelven los constituyentes es determinante en su propia labor, incluso más allá de lo que originariamente pudiera estar programado o previsto.

Respecto de la gestación constitucional de la autonomía vasca hay tres aspectos que delimitaron la atmósfera en que se manejaron los constituyentes, expresaron sus ideas y realizaron sus propuestas respecto a lo que entonces se etiquetó como «cuestión vasca». Por un lado, la conformación de una hegemonía nacionalista, inexistente en 1977 pero más que asentada para 1979. En segundo lugar, la presencia cada vez más decisiva de la historia en las referencias y debates parlamentarios, nutrida por una versión nacionalista de la misma que se desenvolvía sin mayores problemas en un medio en el que una historiografía académica y universitaria estaba apenas emergiendo. Finalmente, pero sin duda de la manera más pesante, un terrorismo ultranacionalista que fue especialmente cruel con el proceso que llevó a la institucionalización de la democracia y la autonomía. En esos tres ejes se mueve el presente ensayo que tratará de analizar cómo cada uno de ellos resultó determinante para explicar el nacimiento de la constitucionalidad de la autonomía vasca durante la Transición.

\*

La idea de escribir este libro<sup>2</sup> surgió en un encuentro organizado por la profesora Paz Alonso en el año 2016 en Salamanca como homenaje a Francisco Tomás y Valiente al cumplirse veinte años de su asesinato por un terrorista de ETA. Se trataba de valorar el conjunto de su obra y yo hube de ocuparme de su preocupación por la relevancia de la historia en el contexto del nacimiento y desarrollo de la autonomía vasca. Aquella ponencia fue tomando dimensiones de libro entre Vitoria y Reno, Nevada (Estados Unidos). En la capital vasca, como siempre, he contado con el apoyo de los colegas del Instituto Valentín de Foronda, quienes leyeron y comentaron ampliamente este texto, mejorándolo notablemente. En Reno, el Center for Basque Studies y una ayuda financiera del Departamento de Educación del Gobierno Vasco me permitieron trabajar durante todo el verano de 2016. Allí, mi familia y yo encontramos de nuevo la hospitalidad y generosidad de Gorette Etxaniz y Joseba Zulaika.

---

1. Gustavo Zagrebelsky, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2005.

2. Esta investigación se ha realizado en el contexto de los grupos HICOES (Historia Constitucional de España y América, proyecto DER2014-56291-C3-2-P) e Historia Política y Social del País Vasco Contemporáneo (IT 708 13) en el que se enmarcan los proyectos HAR2014-51956-P y HAR2017-83955-P.

## Posfranquismo y política en el País Vasco

Entre la historiografía que se ha ocupado de la Transición en España y la que ha dirigido la mirada de manera específica al País Vasco se pueden adivinar algunas notas diferenciadoras. La primera, que en el País Vasco sí existe una fecha que puede tomarse como parteaguas que rompe la continuidad de la historia: el 3 de marzo de 1976.<sup>1</sup> En primer lugar, por referirse a la provincia de Álava y a la ciudad de Vitoria, es decir, los lugares más insospechados de la geografía vasca donde podía esperarse una sacudida de aquellas dimensiones. En segundo lugar, porque el dramático resultado de aquella jornada –cinco obreros muertos por disparos de la Policía– puso negro sobre blanco las limitaciones del «espíritu del 12 de febrero» –la reforma de Carlos Arias Navarro y Manuel Fraga que fue luego sólo del primero y más tarde de nadie, pues ni el presidente Arias creía en ella cuando fue definitivamente despachada por las Cortes franquistas.

La segunda diferencia es que la historiografía que concentra su atención sobre Euskadi lleva la violencia política a un primerísimo plano. Acabamos de referirnos a una fecha crucial de ese período, el 3 de marzo de 1976, en que murieron cinco personas, lo que ya es claro signo de que la violencia acompañó todo el proceso político de la Transición, con momentos de considerable gravedad. Eso es algo, sin embargo, que la historiografía vasca lleva mucho tiempo señalando porque la mayor parte de esa carga violenta de los años setenta y primeros ochenta tuvo origen (y mayoritariamente destino) en esa parte de España. Fue, además, una violencia cuyo motivo político se originaba en una ideología ultranacionalista vasca.<sup>2</sup>

El análisis de la Transición desde la perspectiva vasca añade un tercer

matiz relevante que consiste en ponderar el contenido fuertemente historicista que tuvo aquel proceso. Es evidente (y sin duda justo desde un juicio global) que lo más relevante y visible de aquel tránsito fue el *novum* constitucional de 1978. Con el texto que aún constituye nuestra ley fundamental se abrochaba definitivamente el cierre a la etapa histórica determinada por la Guerra Civil, la dictadura franquista y el sistema configurado en 1967 con la Ley Orgánica del Estado que, a la altura de la muerte del dictador, no daba mucho más de sí después del intento de hacerla sobrevivir de Arias Navarro. Es razonable, por ello, que la historiografía y el análisis jurídico-político hayan insistido en su carácter innovador. Sin embargo, ese mismo texto contiene no pocas dosis de continuidad histórica, no sólo con el propio franquismo (la Monarquía, sin ir más lejos) sino con un pasado más remoto, como bien deja ver su disposición adicional primera que introduce por vez primera en nuestro lenguaje constitucional el sintagma «derechos históricos». No es solamente que figure esa expresión en el texto de la norma fundamental, sino que la cultura política del momento se mostró muy acomodaticia a ese lenguaje y a sus consecuencias.

#### UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS

Estos aspectos tan peculiares de la Transición vista desde Euskadi deben entenderse desde un punto de partida cargado también de peculiaridades respecto de la conformación de un sistema de partidos que, con matices, se mantendría hasta tiempos muy recientes. Como ha señalado repetidamente la historiografía, del sistema de partidos existente en el área vasca en las últimas elecciones democráticas celebradas en 1936, al fin del franquismo solamente quedaron en pie y con capacidad para competir electoralmente el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Partido Socialista, ahora de Euskadi (PSE).<sup>3</sup> Tanto los partidos republicanos como el carlismo y el Partido Comunista (éste a pesar de su relevancia como partido de oposición al régimen franquista) quedaron inmediatamente relegados a la insignificancia.

Rápidamente, el primero de esos partidos herederos de la tradición

republicana en el País Vasco, el PNV, se convertiría en un partido hegemónico. Baste recordar el dato de su evolución electoral en los primeros años de democracia: si en las primeras elecciones tras la dictadura (junio de 1977) su distancia con respecto al PSE fue del 3,5%, en las siguientes elecciones generales de marzo de 1979 era ya de casi un 9%. En unas elecciones tan propicias al nacionalismo como fueron las primeras elecciones forales celebradas el mes siguiente (abril de 1979) la diferencia fue casi de un 18%. El punto máximo lo alcanzaría en las elecciones al Parlamento vasco de 1980 con una diferencia de más de 21 puntos respecto del siguiente partido (que en esa ocasión no fue el PSE, sino Herri Batasuna (HB); al PSE le sacó una diferencia de 23 puntos). Fue una tendencia que se mantuvo hasta la ruptura del PNV en 1985 y que, más moderada desde ese momento, se ha ido sosteniendo hasta la actualidad (únicamente interrumpida por una victoria coyuntural de Podemos en diciembre de 2015 en las elecciones generales).

Su rápido ascenso entre 1977 y 1979 como partido hegemónico permitió al PNV marcar de manera relevante el itinerario constituyente que tuvo entonces lugar. Esto fue así tanto por su tortuosa relación con el proceso de elaboración del texto constitucional español de 1978 como por su posición dominante en el diseño de la segunda pata del bloque de constitucionalidad vasco, el Estatuto de 1979. Son varios los factores que explican este rápido posicionamiento del PNV en el centro del tablero político vasco de la Transición, contándose entre ellos el hecho de aunar la condición de partido de la oposición al régimen franquista con una ideología de centro-derecha, la rápida recuperación simbólica del nacionalismo y su intensa socialización o la existencia de una corriente nacionalista radical a su izquierda proveniente de ETA.

Pero debe resaltarse un factor que fue determinante en esos años y que marca una distancia notable respecto de la anterior experiencia constituyente, la republicana de 1931. A diferencia de lo ocurrido entonces, el PNV estuvo presente en el proceso de cambio político desde un principio. Si en 1930 no participó en el pacto que firmaron los partidos comprometidos con el cambio de régimen (a pesar de celebrarse en San Sebastián), desde 1975 participó en la Plataforma de Convergencia Democrática a través del Consejo Consultivo

Vasco. A diferencia también de lo que ocurriera en 1931 tras aprobarse el artículo 26 de la Constitución sobre la separación entre el Estado y la Iglesia católica, ahora el PNV no abandonará en ningún momento las labores constituyentes.

Como es sabido, el PNV finalmente optó por no aceptar el resultado constituyente de 1978, aunque lo hizo marcando deliberadamente distancias con la izquierda nacionalista. Su posicionamiento como partido institucional al haber participado en todo el proceso de cambio y proponer la abstención en vez del voto negativo en el referéndum constitucional le permitió continuar no sólo estando presente, sino liderando el segundo momento constituyente en Euskadi, el que dio a luz el Estatuto de Autonomía en 1979. Esa peculiar forma de entroncar con el «ordenamiento jurídico» español (tan diferente de la operada por el nacionalismo catalán) habilitó en el PNV una doble cara que le permitió a conveniencia recordar su distanciamiento respecto de la Constitución de 1978 y, al mismo tiempo, reforzar su imagen más institucional, tanto en Madrid como en Vitoria.

En buena medida, esa actitud política del PNV desde los inicios de la Transición tiene que ver con la existencia de dos tipos de contrapesos. Por un lado, el que representaron los dos partidos de ámbito español que al inicio de ese proceso de cambio político tenían, por motivos diferentes, relevancia en el escenario vasco, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el PSE. Por otro lado, la consolidada presencia de un ultranacionalismo proveniente de ETA, una de cuyas facciones propugnaba el boicot integral a todo el proceso de reforma política iniciado en 1977.

El primero de estos contrapesos políticos operó en un plano institucional e ideológico. Por un lado, la UCD nunca tuvo en Euskadi el predicamento que conoció en otras regiones españolas entre 1977 y 1982. En Euskadi fue sobre todo un partido alavés, aunque la evolución electoral de esta provincia es también significativa para valorar el asentamiento hegemónico del PNV: en 1977 UCD fue el primer partido, seguido del PSE y solamente en tercer lugar del PNV; éste era ya el segundo partido en 1979 (con una diferencia de dos

puntos); en 1980, en las primeras elecciones al Parlamento vasco, el PNV había sustituido a UCD como primera fuerza en la provincia con una diferencia de 11 puntos. Ese escaso éxito de la fórmula política de Adolfo Suárez en Euskadi responde tanto al hecho de competir en el plano ideológico con el PNV por el espacio de centro-derecha como al no menos determinante de que la actividad terrorista de ETA se cebó entonces en representantes políticos de ese partido, adelantando lo que sería luego una constante en la práctica terrorista de ETA de atacar a militantes de los partidos gobernantes en España.<sup>4</sup> Por ello, la relevancia de la UCD en el sistema de equilibrios políticos provino no tanto de su importancia como partido vasco cuanto de su condición de partido de gobierno. Como veremos, a pesar de esa posición central que efectivamente contrarrestó en momentos clave el proyecto nacionalista (aunque en otras, como en el debate del Estatuto, lo propulsó), habitualmente la UCD y el Gobierno de Suárez estuvieron más abocados a la negociación y la transacción en todo el proceso que condujo a la constitucionalización de la autonomía vasca.

Por su parte, el PSE jugó un papel más complejo desde el punto de vista de su posicionamiento en el sistema de partidos de la Transición. A pesar de su condición de partido centenario, en el País Vasco el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) arrancó la Transición transformándose en una federación – como ocurrió generalizadamente a partir del congreso celebrado en Madrid en 1976 y la introducción oficial en su vocabulario político de las nacionalidades– bajo el nombre de Partido Socialista de Euskadi-PSOE. Aunque Felipe González, como secretario general, insistía reiteradamente en el carácter unitario y «sin fisuras» del partido, la regionalización del mismo se asentó en aquellos momentos previos a la primera convocatoria electoral.<sup>5</sup> Como ha estudiado Andrea Micciché, no se trató sólo de un cambio de siglas ni de una regionalización del partido. En el nacimiento del PSE hay también un giro hacia la asunción de la autonomía (con todo lo que entonces conllevaba de asimilación simbólica del nacionalismo) que se trasladó enseguida a su discurso político.<sup>6</sup> De hecho, una de las dificultades mayores del PSE tras su fundación será diferenciar y delimitar su propuesta autonomista respecto del nacionalismo, sobre todo una vez que asumió

también la Monarquía como forma de Estado.

Al igual que la UCD, el PSE formaba parte de un proyecto político que desde las primeras elecciones de 1977 se consolidó como la alternativa de gobierno al sustituir al Partido Comunista de España (PCE) en el rol de principal partido de la oposición y, por tanto, tuvo que manejar su posicionamiento respecto de la configuración constitucional de Euskadi con una perspectiva de Estado. Pero, por otro lado, el socialista era un partido «estructural» en el siglo XX vasco, de más antiguo pedigrí que el PNV y, como éste, sostenedor de la institucionalidad republicana en el exilio. Aunque, como ya hemos visto, estuvo notablemente distanciado electoralmente del PNV desde 1979, llegando ese año a quedar incluso por detrás de HB, el PSE sería una de las patas fundamentales del sistema de partidos vasco generado en la Transición.

En cualquier caso, y como ya ha sido señalado por diferentes analistas, los socialistas, como el resto de la izquierda, aceptaron rápidamente que buena parte de las demandas del nacionalismo (tanto vasco como catalán) respecto de la organización territorial del Estado formaban parte de un discurso legítimo alternativo al régimen franquista. Al mismo tiempo, y como efecto también de la sobredosis de nacionalismo español que había conllevado el régimen dictatorial, renunciaron prácticamente a cualquier forma de nacionalismo español, aunque se tratara del más progresista y federal propio de su tradición.<sup>7</sup>

#### LA POLÍTICA DE LA VIOLENCIA

Desde los años sesenta el PNV había visto surgir una competencia política en su mismo espacio que quiso conjugar el nacionalismo con el izquierdismo y el uso de la violencia. Aunque esa mezcla le costará sucesivas escisiones, ETA se presentó a las puertas de la Transición como un actor de notable relevancia política, completando el cuadro de pesos y equilibrios políticos que marcaron el momento de la constitución de la autonomía vasca. Mario Onaindía cuenta en sus memorias una serie de entrevistas que mantuvo en 1977, durante su



extrañamiento tras salir amnistiado de la cárcel de Córdoba, con dirigentes de las dos ramas de ETA, la militar y la político-militar, así como con los *bereziak*, una facción de la segunda que acabaría al mando de la primera.<sup>8</sup> La entrevista con los dirigentes de ETA-pm (entre los que estaban algunos futuros líderes de Euskadiko Ezkerra) encontró más sintonía con sus planteamientos, entonces ya claramente orientados hacia la necesidad de priorizar la política institucional mediante la potenciación del partido que se había diseñado para ello (Euskal Iraultzarako Alderdia (EIA), Partido para la Revolución Vasca).<sup>9</sup>

La entrevista con los *militares*, por contra, tuvo un cariz totalmente diferente. Él había pedido tener una conversación con José Miguel Beñarán, alias *Argala*, pero en el piso de Bayona en el que fue citado se encontró con buena parte de la dirección de ETA militar y, en una suerte de sillón a modo de trono, con Domingo Iturbe, alias *Txomin*, quien pronto sería el jefe de filas de la organización. Nos interesa reparar en el relato que Onaindía hace de la actitud de este último dirigente en aquella reunión. Solamente le hizo una pregunta, relacionada con la noticia que le había llegado de que EIA y el grupo de etarras extrañados del que Onaindía formaba parte estaban dispuestos a participar en las elecciones, exigiéndole desmentirlo en caso de no ser cierto, como esperaba. La respuesta de Mario Onaindía fue en el sentido contrario y trató de argumentar por qué consideraba necesaria entonces la participación electoral. Ahí acabó el interés del dirigente etarra por aquella entrevista: «Al oír mis palabras, Txomin perdió inmediatamente el interés por la conversación, que cada vez se orientó más hacia cuestiones más políticas y de estrategia ante la democracia, o la “reforma”, como insistían en calificarla ellos.»<sup>10</sup>

Esa entrevista puede tomarse como una escenificación del distanciamiento definitivo entre dos formas sustancialmente distintas de interpretación de la realidad política al filo del inicio de la Transición en el espacio nacionalista ajeno al PNV. Como documentó hace tiempo José María Garmendia, se trataba de una línea de quiebre que estaba marcada desde la formación de ETA militar en 1974. En efecto, en el manifiesto que anunció su constitución como grupo independiente, los *milis* establecieron una línea divisoria entre la actividad política «de masas» y la militar, situándose ellos

en este lado y sin comunicación política con el otro, el de la «legalidad democrática». La *vis* militar se convertía en la única razón de ser de ETA: «Mantenernos independientes de todo compromiso, con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos finales que hasta hoy ha venido defendiendo ETA, es decir, la constitución de un Estado Socialista Vasco».<sup>11</sup>

Independientes de compromiso significaba, en el contexto de ese manifiesto, un posicionamiento de ETA como una especie de persona absoluta. Dicho de otro modo, este manifiesto, mediante el habitual uso de la prosopopeya para referirse a la organización como una persona individual, la asociaba a un ámbito puramente militar en el que no cabía ninguna forma de compromiso o vinculación, ni mucho menos de control, que era lo propio de la «legalidad democrática». Literalmente, ETA militar nacía considerándose *absuelta* de la política entendida como práctica institucionalizada de negociación. Estaba entonces fructificando en este grupo aquella semilla originaria que Joseba Zulaika definió como jesuita, sartriana y sabiniana a la vez.<sup>12</sup>

El hecho de que quienes conformaron esta facción de ETA sabían bien lo que hacían lo probó la otra, la de los «poli-milis», en carne propia. Dentro de esta última, el grupo más afín a ese planteamiento, los *bereziak* (los «especiales», una especie de comandos de élite que se haría con el mando de la otra ETA, la militar), desconfiaron también profundamente de la política en el ámbito de esa legalidad democrática que, no sin dificultades, se abría camino desde la destitución de Carlos Arias Navarro como presidente del Gobierno y la llegada a dicho puesto de Adolfo Suárez en julio de 1976.

Tres semanas después del nombramiento de Suárez desapareció el dirigente de ETA-pm Eduardo Moreno Bergaretxe, alias *Pertur*. Se trataba del dirigente más proclive a habilitar el espacio de la política institucional (lo que en el lenguaje del momento se llamaba «democracia burguesa») como ámbito idóneo para la realización de buena parte de los objetivos de ETA. Su familia no tuvo duda de que su secuestro y muerte, a pesar de que su cadáver nunca apareció, era cosa de los *bereziak*, que se consideraron meses después una sola organización junto con los *milis*. Así lo manifestaron sus familiares en rueda de prensa en enero de 1978, en la que dieron cuenta de la denuncia

presentada ante la justicia de Bayona para la reapertura del caso.<sup>13</sup> La respuesta inmediata desde ETA-m a esa noticia despejaba muy pocas dudas al reconocer que las últimas personas a las que se vio con *Pertur* eran dos dirigentes de esa facción etarra, mientras otro comunicado posterior de ETA-pm, queriendo mediar entre la versión familiar y la de ETA-m, reconocía que el dirigente ya había sido secuestrado meses atrás por miembros de *bereziak* y que con toda seguridad estaba muerto.<sup>14</sup>

La desaparición y segura muerte de *Pertur* es especialmente significativa para comprender el afianzamiento en ETA de una posición que bloquearía durante décadas cualquier posibilidad de relación política con otras opciones ideológicas.<sup>15</sup> «El cálido verano de 1976 está llegando a su fin», decía un texto publicado por ETA en 1976 bajo el expresivo título de *Euskadi ala hil!* (*Euskadi o muerte*). Escrito con posterioridad a la desaparición de *Pertur*, tenía como objetivo dar cuenta de la reorientación de una organización que había dejado atrás a los «españolistas» de la VI Asamblea que no habían aportado más que comunas en las que «aparte de las doctrinas de Mao se practicaba y practicaba el amor libre».<sup>16</sup>

Este texto es interesante por dos motivos. En primer lugar, porque es una suerte de confesión implícita de que la desaparición de *Pertur* no fue percibida internamente como se quiso dar a entender por parte de ETA. Esta publicación, pensada como un folleto publicitario con el que enganchar a jóvenes vascos y enrolarlos en la organización, dedica especial atención al martirologio etarra, con fotografías y reseñas biográficas de todos los que habían cumplido el precepto de la primera frase de este libro: «Vuestra muerte es la vida de la patria». En una edición inmediatamente posterior, añadieron al final un apéndice para incluir a los «caídos» más recientes, hasta marzo de 1977, entre quienes está incluso un militante de Acción Nacionalista Vasca (ANV) muerto por un pelotazo de goma de la Policía a mediados de ese mes. Pues bien, entre todo ese despliegue no figura por ninguna parte una referencia a un muerto tan significativo como *Pertur* que podría haber encabezado el martirologio, pues supuestamente, y según la versión defendida por ETA ante su familia, lo habría asesinado ni más ni menos que el Estado español a través de sus servicios secretos y de la guerra

sucia, a la que dedica todo un capítulo.<sup>17</sup>

El segundo elemento de interés de este texto es que contiene la confirmación de la cancelación de cualquier forma de comunicación política de ETA con el ecosistema político que se estaba empezando a esbozar en España y en Euskadi. «Es muy posible que para cuando este libro salga a la luz, la mayoría de los militantes de ETA (no especificamos ramas) se encuentren encuadrados en un partido político o formando el embrión del mismo; su nombre no nos importa ni tampoco su programa».<sup>18</sup>

Reparemos en la coincidencia del momento en que esto se escribió con la entrevista relatada por Mario Onaindía en sus memorias, donde otro dirigente, José Manuel Pagoaga, alias *Peixoto*, se quejaba de que la libertad desdibujaba un enfrentamiento que antes estaba muy claro entre ETA y el Estado.<sup>19</sup> Justamente ese dato, la apertura de espacios de libertad, de «reforma» o de «democracia burguesa» en sus términos, era lo que en sus dos últimos escritos había ponderado *Pertur*. Días antes de desaparecer, había terminado de escribir un texto, conocido como Ponencia Otsagabia, en el que proponía la formación de un Partido de los Trabajadores Vascos. Su segunda parte, que se fechó después de su desaparición, apuntaba claramente al lugar que debía ocupar desde entonces la parte militar de ETA: «Pensamos que, dado el desarrollo actual de la lucha de masas en Euskadi, ésta se encuentra plenamente capacitada para llevar a cabo una ofensiva a la que nos estamos refiriendo. Por tanto, no hay ninguna razón para que la lucha armada, hoy todavía minoritaria, se arrogue ese papel».<sup>20</sup>

He insistido tanto en el momento de la desaparición de *Pertur* porque considero que decantó de manera definitiva la deriva de ETA hacia un posicionamiento que negaría durante décadas la posibilidad de la política como comunicación y transacción entre contrincantes ideológicos y asumiría una visión de la política fundamentada en el principio del *hostis*. En este sentido, puede considerarse plausible que ese mismo sector que muy probablemente hizo desaparecer a *Pertur*, los *bereziak*, fueran los portadores esenciales del gen que llevaba inscrito el ADN de la idea de la política como una relación entre *hostes* y que, consecuentemente, renegaba y abominaba de la política entendida como enfrentamiento ideológico gestionable a través de

la democracia. El paso de esa facción a ETA-m en el otoño de 1977 y su rápido ascenso a la dirección de la banda incorporaría definitivamente ese gen a la ETA de los años ochenta en adelante.<sup>21</sup> Conviene, por tanto, prestar atención a ese proceso.

Un teórico tan poco amante de la política liberal como Carl Schmitt explicó el sentido profundo de lo político aludiendo a la relación establecida a partir de la guerra, donde no existen más que un nosotros y un enemigo que lo es radicalmente. Según Schmitt, tal enemigo no lo es en un sentido de contrincante, de un enemigo con el que se pueda establecer comunicación política, sino en el sentido militar de un *hostis*, es decir, alguien con quien únicamente podemos encontrarnos en el campo de batalla.<sup>22</sup> En buena medida, la ETA que se estaba configurando en 1976 como la que conoceremos y padeceremos hasta el presente siglo, y que nace de la confluencia de los *bereziak* y ETA-m, adopta este código de interpretación de la realidad. La identificación de sus contrincantes como *hostes* le llevaría no solamente a la tremenda conclusión de que debía matarlos («ETA mátalos» fue un eslogan muy repetido en los años ochenta en manifestaciones de su entorno) sino, lo que aquí nos interesa más, que no debía establecer ningún tipo de comunicación política con ellos más allá del mensaje político que puede derivarse de la facticidad de la muerte.

Se trata de una genética de la violencia en la política que estaba presente desde las primeras teorizaciones nacionalistas que fundamentaron el nacimiento de ETA. El libro de cabecera de quienes alumbraron la primera ETA, *Vasconia*, de Federico Krutwig, quiso ser una reformulación del nacionalismo vasco al considerar agotado el ciclo iniciado por el fundador del movimiento nacionalista, Sabino Arana, a finales del siglo XIX.<sup>23</sup> A pesar de ello, y de un radicalismo decorativo, Krutwig reproducía, como Sabino Arana, un discurso anclado en una delirante visión historiográfica del «pueblo vasco». Lo novedoso venía en un capítulo no casualmente titulado «Bellica», donde el punto de partida no podía conectar mejor con el pensamiento schmittiano (y, a su través, con la moderna teoría de la guerra del pensamiento antiliberal europeo): «Cuando la política ha agotado todos los medios a su disposición, se le impone la guerra justa de liberación a quien

estando convencido de la Justicia de su causa ve que el contrario no quiere admitir el diálogo».

Dicha imposición de la guerra es literal, puesto que lo que estaba descartado de entrada, en realidad, era la posibilidad de otra forma de política: «De cuanto hemos expuesto se deriva la fatal consecuencia de que, antes o después, el pueblo oprimido que tenga la firme voluntad de alcanzar los derechos naturales de su persona tendrá que valerse de la fuerza de las armas, es decir, del empleo de la violencia para que su derecho natural sea reconocido». La apelación a un «derecho natural», que se sitúa antes y por encima de la política, es fundamental en el desenvolvimiento posterior del discurso violento del ultranacionalismo vasco. En esencia vendría a afirmar que la única vía para superar un estado de naturaleza (es decir, de violencia no regulada) consistiría en la asunción de los postulados del nacionalismo y no otros.

Por supuesto, en estas frases hay mucho de Frantz Fanon, cuyo libro sobre el final del colonialismo acababa de publicarse. Lo interesante para entender la conformación de la cultura política del *hostis* en un escenario no bélico –como era la España de los años sesenta y setenta– es que se asimilara el espacio vasco a un espacio colonial, como si se tratara de la África de Fanon. Al igual que las teorías de la liberación nacional de los ámbitos coloniales, se partía de la concepción maniquea de los espacios enfrentados –vasco frente a español– y se concluía con la necesidad redentora de la violencia. Fanon creía que la violencia era una necesidad para la redención del colonizado («la violencia desintoxica»), pues al maniqueísmo del colonizado se oponía así el maniqueísmo del colonizador.<sup>24</sup> Esa idea de mal absoluto contra mal absoluto es la que en el pensamiento de Krutwig permitió emparentar con la teoría de la guerra.

La falacia de que «las negociaciones» pudieran llevar a satisfacer las aspiraciones nacionales del pueblo vasco era la premisa para desarrollar después todo un minitratado sobre la guerrilla como la forma ideal de guerra, antes de constituir el auténtico Ejército popular vasco. Era una fase «a-estatal» en la que Krutwig animaba, desde la comodidad de la escritura de salón, a los jóvenes vascos a montar una guerrilla contra la opresión de los



estados español y francés.<sup>25</sup> El guerrillero etarra debía ser el perfecto partisano que Carl Schmitt había descrito en un texto concebido como acotación al recién mencionado.<sup>26</sup> Al igual que Fanon, Schmitt reparó en la «modernidad» que a este respecto había significado la guerra de la Independencia en España (1808-1814) como primer ensayo de una guerra de liberación mediante el uso de la guerrilla.

El permanente uso en el lenguaje de ETA del término «Estado» para referirse a España (algo que, como veremos, asumió luego de buen grado todo el nacionalismo vasco y lo convirtió en parte del lenguaje público) tiene mucho que ver con la genética terrorista basada en el discurso del *hostis*. En efecto, un lenguaje de ese tipo es mucho más viable si se utilizan términos relacionados con el Derecho internacional, pues el Estado es fácilmente asimilable al *hostis* que debe combatirse sin diálogo político alguno hasta el momento de restablecer la paz mediante tratados (que sería el papel que jugó otro motete preferido en el discurso etarra: la negociación de la «alternativa KAS», a la que luego me referiré). El Estado, en suma, permitía despersonalizar al otro que convive en la misma comunidad y al que hay que liquidar.

Debe advertirse, pues es determinante para el análisis de la relación entre violencia y política en el momento fundacional de la autonomía vasca, que no estamos ante un proceso de «animalización», ni tampoco simplemente de fanatización de la política, sino antes bien frente a una deliberada manera de entender la política desde el código impuesto por la concepción militar de la misma. Sin embargo, los términos de un análisis de la teoría clásica de la guerra como forma política se quedan cortos para caracterizar un planteamiento como el que se impuso en ETA en torno al momento de inicio de la reforma política española. Para interpretar correctamente el alcance de la política de la violencia Carl Schmitt y la teoría del *hostis* parecen insuficientes.

Uno de los críticos más lúcidos del jurista alemán, Giorgio Agamben, ha planteado una profundización de la idea del estado de excepción y de su corolario más extremo, el campo de concentración, como una sublimación de la biopolítica. Como es sabido, se vale para ello de la idea del *homo sacer*, es

decir, aquél que es considerado eliminable, al que se puede matar impunemente, por su condición de cuerpo extraño y dañino a la vida que se debe proteger, la amparada por el Estado (entre otros medios mediante el estado de excepción precisamente).<sup>27</sup> Imanol Zubero ha señalado certeramente que esta idea del «extraño», al contrario de lo que suele afirmarse, fue un requisito y no una consecuencia de la violencia política en Euskadi, al igual que lo ha sido en otros escenarios. Así, el extraño, a diferencia del «extranjero», jugaría un papel mucho más cercano al *homo sacer* como *hostis* de la comunidad y, por lo mismo, deseablemente liquidable.<sup>28</sup>

Para 1976 ETA tenía bien claro quiénes formaban ese «extraño», ese *homo sacer* al que matarlo no constituía ningún contratiempo moral, más bien al contrario. Si el Estado era una forma despersonalizada de referirse no solamente a España sino a todo aquello que constituía «el enemigo», será también de probada utilidad en la conformación del lenguaje ultranacionalista vasco la referencia a la comunidad propia como Euskal Herria (Pueblo Vasco). Desplazaba a Euskadi, nombre que refería más claramente desde el Estatuto a una comunidad políticamente institucionalizada y normalizada. Como es sabido, Euskadi (Euzkadi) es el nombre que los hermanos Luis y Sabino Arana inventaron para un país que no existía y que, al igual que otros símbolos nacionales vascos (la bandera, el himno) fueron gestados en y para el PNV.

No es casual que ese lenguaje que prefería Euskal Herria a Euskadi, por el contenido biopolítico que tenía, fuera asumido también por el PNV a finales de los noventa en su momento de máximo acercamiento al proyecto político de ETA. A diferencia de Euskadi (sobre todo desde su constitucionalización), el término Euskal Herria permitía referirse a una conjunción entre las dos caras del pueblo, el soberano (el Pueblo) y la gente (el pueblo).<sup>29</sup> Como veremos con más detalle al analizar el Estatuto de Gernika, el nacionalismo vasco hará del Pueblo Vasco precisamente el sujeto político esencial al otorgarle una suerte de capacidad constituyente permanente y frente al cual Euskadi no será más que una creación o artificio político transitorio; casi cosa de liberales.

Desde el planteamiento que está detrás de la desaparición y probable



asesinato de *Pertur* y tras el texto al que antes nos hemos referido (*Euskadi ala hil!*), la forma de determinar lo que constituía el pueblo (*Euskal Herria*) era, precisamente, matar al enemigo: el pueblo era el que no moría en las acciones de ETA, principio que la banda terrorista llevaría en los años noventa hasta sus últimas consecuencias cuando amplió notablemente el espectro social de sus objetivos. Estaríamos ante una forma de generación de identidad que resulta especialmente útil en escenarios en los que la diferenciación étnica entre los contrincantes no es posible. A pesar de lo que le hubiera gustado a ETA, y de lo que pretenderá una parte significativa del nacionalismo vasco, no podía diferenciarse a ojo un vasco de un español. Nada nuevo, por otra parte. Es lo que le había ocurrido, por ejemplo, a Simón Bolívar cuando promulgó su famoso Decreto de Guerra a Muerte pensado como un dramático generador de identidad. «Españoles y canarios, contad con la muerte aun siendo indiferentes... Americanos, contad con la vida, aun cuando seáis culpables». En la Nueva Granada de 1813 era posible distinguir a Simón Bolívar de un pardo, de un negro o de un indio (él mismo lo hacía sin dudarlo), pero solamente había una manera de diferenciarlo de un español: español era quien caía muerto.

La asunción de *Euskal Herria* como una conjunción de vida y política –es decir, *pueblo* en ambos sentidos– y de España como un Estado ocupante conducía en el planteamiento militar a concluir la necesidad de imponer la lógica del *hostis* y el desprecio por la política de partidos, elecciones, parlamentos y negociaciones. Esto era lo que traía consigo la artificiosidad del Estado, cuando lo natural era la política del pueblo que encarnaba ETA como vanguardia. Dicho en términos tomados de la antropología de Joseba Zulaika sobre la violencia vasca, se estarían contraponiendo la política en el sentido de juego como divertimento (*jolas* en euskera) o como lucha (*borroka* o *joko*).<sup>30</sup> ¿Cómo iba a figurar en el martirologio etarra alguien como *Pertur* que había tratado de orientar la organización hacia una forma totalmente diferente de entender la *borroka*? En el propio espacio reducido de Itziar que estudia Zulaika se repitió el dilema, y se resolvió también mediante la degradación pública de los hasta entonces «héroes» locales que optaron por la vía hacia la política como juego abierto: «Antes –diría uno de quienes

siguieron entendiendo la política desde la perspectiva del *hostis*— estaba claro lo que teníamos que hacer. Se trataba de Madrid contra el País Vasco. Ahora ya no hay nada claro».<sup>31</sup>

La consecuencia de todo ello que nos interesa tener presente para analizar convenientemente el momento de conformación constitucional de la autonomía vasca entre 1977 y 1979 es doble. Por un lado, esta vía llevó de inmediato a un auténtico secano ideológico en ETA. No es extraño que uno de los analistas que más tempranamente se ocuparon de estudiar la ideología de ETA, Gurutz Jáuregui, concluyera que desde comienzos de los setenta no había habido una sola novedad ideológica de fondo por parte de ETA u organizaciones afines.<sup>32</sup> No hacía falta, pues tampoco estaba prevista ninguna comunicación o debate político con partidos en un entorno de pugna electoral.

El *joko*, la *borroka*, tenía que ver únicamente con el Estado español, el *hostis*, y se libraría solamente para acordar el único documento programático de ETA, la llamada «alternativa KAS».<sup>33</sup> Se conoce como tal al escueto documento en el que se establecieron las condiciones para una suspensión de la actividad armada de ETA. Como varios de esos puntos, además, se fueron dando por la vía del asentamiento de la democracia y la autonomía (amnistía, legalización de partidos, Estatuto, mejora de las condiciones de vida de las clases populares, oficialidad del euskera, dirección autónoma de la política económica, Policía autónoma), resultó que finalmente dicha «alternativa», y con ella el espesor ideológico de ETA, se redujo únicamente a una frase: «Reconocimiento de la Soberanía nacional de Euskadi. Derecho de autodeterminación, incluido el derecho a la creación de un Estado propio».

Fue el techo ideológico al que llegaron quienes liderarían la organización terrorista durante los siguientes decenios. Este texto es una oportuna muestra de la concepción que venimos viendo, pues establecía como base de negociación precisamente la contraposición entre Estado (español) y Pueblo (vasco). Quien mejor vio en aquellos momentos el significado que tenía la *Koordinadora* fue alguien que estuvo dentro y que pronto salió espantado: «La historia de la KAS es, ante todo, la historia de una intransigencia. O, mejor dicho, cara al exterior, a Madrid, como se suele decir, la historia de una

intransigencia y cara al interior, a la propia sociedad vasca, la historia de una larga intolerancia. Intolerancia que nace del modo guerrero de entender la política». <sup>34</sup>

A ese «modo guerrero» era justamente a lo que *Pertur* temía días antes de su desaparición. En una carta dirigida a una amiga, que su familia hizo pública al denunciar la posible autoría etarra de su desaparición, comunicaba a los suyos que en ETA se estaba imponiendo una lógica en la que al «enemigo político» se le trataba no mediante el debate, sino con «sucias maniobras a través de la “disciplina”, de la “seguridad”, etc., valores éstos que nunca deben anteponerse al debate y a los criterios políticos». <sup>35</sup> No podía expresarse mejor la imposición de una lógica del enemigo como *hostis* ni su consecuencia del fin del debate ideológico.

Sin embargo, debe advertirse en segundo lugar que tanto la aludida simplificación ideológica como la opción por una ETA centrada en el ámbito de la *borroka* y el *joko* como enfrentamiento primario entre *hostes*, donde matar es lo conveniente, no deben ocultar un dato esencial: paradójicamente, todo ello tuvo siempre una clara intención de intervenir en el espacio de la política; de otro modo (es decir, sólo como ritual o como empobrecida expresión ideológica) no habría existido. <sup>36</sup>

Eso fue lo que los dirigentes de ETA-m intentaron imponer al resto del espectro nacionalista vasco entre abril y mayo de 1977. En el Club Chiberta, cerca de Anglet, Telesforo Monzón, uno de los personajes más ubicuos del nacionalismo, organizó una suerte de cónclave nacionalista para fijar posiciones ante la reforma política de Adolfo Suárez. Tanto él como ETA-m llevaron allí un planteamiento que el propio Monzón haría valer en una entrevista concedida poco antes a la revista abertzale *Punto y Hora de Euskal Herria*. «Para mí la guerra no ha terminado», declaraba entonces este antiguo militante del PNV y miembro de varios gobiernos de José Antonio Aguirre en el exilio. Para él, los etarras de 1976 eran literalmente los *gudaris* (soldados nacionalistas durante la Guerra Civil) de 1937. <sup>37</sup>

La propuesta consistía simple y llanamente en boicotear el proceso de reforma política en Euskadi y Navarra por la vía del retraimiento electoral cara a las elecciones que se celebraron el 15 de junio. Estas reuniones

sirvieron para visualizar la distancia, insalvable, entre quienes consideraban que la guerra era ya algo histórico y que la reforma política abría un tiempo diferente con nuevas exigencias políticas frente a quienes creían que el momento inaugurado desde enero de 1977 con la Ley para la Reforma Política seguía en realidad siendo el abierto en julio de 1936.

Telesforo Monzón, que acabará presidiendo la primera Mesa Nacional de Herri Batasuna, se contaba, como los dirigentes de ETA-m y los *bereziak* que se les unirán pronto, entre quienes creían que a Madrid debía acudir solamente «a firmar el armisticio».<sup>38</sup> El PNV, por su parte, hizo explícita su interpretación totalmente diferente del momento al anunciar en esas conversaciones que no tenía intención de repetir los errores de 1930-1931 al situarse al margen del pacto de San Sebastián y del proceso constituyente.<sup>39</sup> En cuanto el Gobierno inició la vía de los extrañamientos como sucedáneo de la amnistía, que llegaría desde las Cortes meses después, ETA-pm y EIA decidieron tomar parte en el proceso electoral, llevando a efecto lo aprobado en la Ponencia Otsagabia que había trabajado *Pertur* antes de desaparecer para siempre.

No le falta razón a Eduardo Uriarte, exmilitante de ETA-pm del grupo de los extrañados y militante en aquellos momentos de EIA, cuando afirma en sus memorias que aquellos meses fueron decisivos y desperdiciados. «Entre unos y otros desaprovechamos unos momentos irrepetibles para empujar a ETA hacia la democracia».<sup>40</sup> En efecto, como las elecciones inmediatas del 15 de junio de 1977 pondrían de manifiesto, ETA-m y los *bereziak* (lo que acabaría siendo ETA a secas desde 1982) quedaron totalmente aislados del resto de las fuerzas políticas vascas en el momento decisivo de la definición constituyente de la autonomía vasca. La abstención, propugnada como forma de desacreditación de todo el proceso constituyente sucesivo desde el convencimiento de que la guerra iniciada en 1936 seguía activa, fue únicamente un 1% mayor que la media española, además de que UCD fue el principal partido en Álava y Navarra, y el PSE se afianzó como la referencia de la izquierda.

Como concluye uno de los más precisos estudios sobre la evolución de ETA, la constatación de ese fracaso no le sirvió a la organización para variar,

sino para especializarse. A partir de entonces, el anuncio hecho en Chiberta de que ETA comenzaría una intensa campaña terrorista se haría cada vez más real a medida que el proceso constituyente de la autonomía vasca se abría paso.<sup>41</sup> También lo hizo, y de manera quizá más «política», la otra ETA, la político-militar, en especial en los momentos en que culminaba el proceso constituyente vasco con el Estatuto de Autonomía, como veremos luego con más detalle.

Patxo Unzueta observó hace tiempo que, a pesar de que el principio de la violencia estuvo presente en ETA desde su origen, también en los años sesenta y primeros setenta lo estaba en prácticamente todos los grupos izquierdistas de oposición al franquismo. Lo que diferenció a ETA fue no solamente hacer realidad ese principio (causando así la admiración de otros grupos) sino, sobre todo, perpetuarlo al convertir la violencia en el fin. Eso es lo que aportó, a mi juicio, la concepción de la política como una relación entre *hostes* en la que no cabía comunicación y negociación política porque, como recoge Unzueta de varios textos etarras de los primeros años ochenta, lo que no cabía negociar era la violencia en sí.<sup>42</sup>

---

1. Antonio Rivera, «Cuando nos hicimos mayores (o puede que inservibles)», en <https://latransicion1973a1982.wordpress.com/2015/06/10/una-vision-de-antonio-rivera-sobre-la-transicion/>.

2. Luis Castells, «El nacimiento de Euskadi», en Juan Pablo Fusi (dir.), *Guiones literarios de la serie de ETB Transición y Democracia en Euskadi*, Bilbao, EITB, 2012.

3. Javier Corcuera, «El momento constituyente y la elaboración del Estatuto de Gernika», en Luis Castells y Arturo Cajal (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, 2009; Antonio Rivera, «La Transición en el País Vasco: un caso particular», en Javier Ugarte (ed.), *La Transición en el País Vasco y en España*, Bilbao, UPV/EHU, 1998. Una puesta al día reciente del panorama vasco entre 1975 y 1980 en Luis Castells, «La Transición en el País Vasco (1975-1980)», en José Antonio Pérez y Juan Pablo Fusi, *Euskadi 1960-2011. Dictadura, transición y democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017.

4. ETA asesinó en esos años a los militantes de UCD Luis Candendo y Ramón Baglietto y a los dirigentes provinciales de Álava y Guipúzcoa Jaime Arrese, José Ignacio Ustarán y Juan de Dios Doval; intentó matar también a José Larrañaga; secuestró a Javier Rupérez y lo intentó con Gabriel Cisneros y Eulogio Gómez, todos ellos diputados nacionales.

5. Santos Juliá, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1996, pp. 340 y ss.

6. Andrea Micciché, *Euskadi socialista. El PSE-PSOE y la Transición en el País Vasco (1976-1980)*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2009, pp. 45 y ss.

7. Es notable, en efecto, la diferencia respecto al uso del patriotismo español en el discurso de la izquierda entre el momento de la República y el de la Transición. Cfr. Lara Campos, *Celebrar la nación. Conmemoraciones oficiales y festejos durante la Segunda República*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

8. Mario Onaindía, *El aventurero cuerdo. Memorias (1977-1981)*, Madrid, Espasa, 2004, pp. 66 y ss.

9. Fernando Molina, *Mario Onaindía (1948-2003). Biografía patria*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2012, capítulo 2, analiza la evolución del pensamiento político de Onaindía después de su «martirio» en el juicio de Burgos (1971).

10. Mario Onaindía, *El aventurero cuerdo*, op. cit., p. 68.

11. José María Garmendia, *Historia de ETA*, San Sebastián, Haranburu, 1979, p. 553.

12. Joseba Zulaika, *Polvo de ETA*, Irún, Alberdania, 2007.

13. *El Correo*, 21 de enero de 1978.

14. *El Correo*, 24 de enero de 1978. La nota de ETA-pm en Ángel Amigo, *Pertur. ETA 71-76*, San Sebastián, Hordago, 1978, pp. 147-151. Como se sabe, la desaparición del dirigente etarra sigue sin esclarecerse, aunque en dos ocasiones ha sido objeto de investigación judicial, la más reciente en la Audiencia Nacional por parte del juez Fernando Andreu. Este magistrado, al archivar de nuevo la causa en 2012 después de cuatro años de investigación, concluyó que no existía ningún elemento sólido que indicara qué sucedió exactamente. Uno de los impedimentos principales proviene de nuevo de la banda, al haber sido imposible durante cuarenta años que Miguel Ángel Apalategi informara a la justicia o a la familia de lo que sucedió aquella mañana en que, junto a Francisco Mujika Garmendia, recogió a *Pertur* en San Juan de Luz, siendo las últimas personas que le vieron vivo. Una información completa al respecto la elaboró recientemente Aitor Guenaga para [diarionorte.es: http://www.eldiario.es/norte/euskadi/Pertur-desaparecido-ETA\\_politico\\_militar-Euskadi-terrorismo-franquismo\\_0\\_539996646.html](http://www.eldiario.es/norte/euskadi/Pertur-desaparecido-ETA_politico_militar-Euskadi-terrorismo-franquismo_0_539996646.html).

15. Un análisis preciso de su significado en Gaizka Fernández Soldevilla, *Héroes, heterodoxos y traidores. Historia de Euskadiko Ezkerra (1974-1994)*, Madrid, Tecnos, 2013, capítulo II.

16. *Euskadi ala hil! (Euskadi o la muerte)*, San Juan de Luz, Euskal Elkargoa Argitalaria, 1976, p. 128. El depósito del libro está hecho en el último trimestre del año, lo que es interesante para la datación de su escritura.

17. La extrañeza de que, con todos los ingredientes a su favor, *Pertur* nunca llegara a estar en los altares de la patria etarra la constata Gaizka Fernández Soldevilla, *Héroes, heterodoxos y traidores*, op.



cit., p. 95.

18. *Ibid.*, p. 170.

19. En aquella entrevista, los dos únicos dirigentes de ETA que se decidieron a hablar de política con Onaindía sufrirían sendos atentados en diciembre de 1978 (*Argala*, que murió) y en enero de 1979 (*Peixoto*, que resultó herido). Como afirma Onaindía en sus memorias, parecía que se trataba a toda costa de eliminar siempre a quien tuviera algún tipo de guión en la cabeza, *El aventurero cuerdo*, op. cit., pp. 326-329 y 339.

20. Ángel Amigo, *Pertur*, op. cit., p. 295.

21. Carmen Gurruchaga, *Los jefes de ETA*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2001, capítulo IV.

22. Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991.

23. Fernando Sarrailh de Ihartza (Federico Krutwig), *Vasconia* [1962], Buenos Aires, Norbait, 1973. Para su interpretación en el contexto de la cultura nacionalista vasca sigue siendo imprescindible el capítulo significativamente titulado «La guerrilla imaginaria» de Jon Juaristi, *El bucle melancólico. Historias de nacionalistas vascos*, Madrid, Espasa, 1997.

24. Frantz Fanon, *Los condenados de la tierra*, México, FCE, 1965, capítulo 1, «La violencia».

25. Fernando Sarrailh de Ihartza (Federico Krutwig), *Vasconia* [1962], op. cit., pp. 327-328.

26. Carl Schmitt, «Teoría del partisano. Notas complementarias al concepto de lo político», en Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, op. cit., p. 123.

27. Giorgio Agamben, *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida I*, Valencia, Pre-Textos, 2006.

28. Imanol Zubero, «Violencia, política e identidad», *Constelaciones. Revista de Teoría Crítica*, 4, 2012.

29. También se refiere a esta ambivalencia de pueblo Giorgio Agamben, *Means without end. Notes on Politics*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

30. Joseba Zulaika, *La violencia vasca. Metáfora y sacramento*, Madrid, Nerea, 1990. La conclusión sobre esta aproximación cultural la obtiene el propio autor: «Toda la estrategia de ETA puede verse como una realización de la estricta estrategia bipolar del *joko*, entreverada de algunos intentos críticos y siempre fracasados para ampliar este esquema tan elemental de antagonismo nacional».

31. *Ibid.*, pp. 213-214.

32. Gurutz Jáuregui, «ETA: orígenes y evolución ideológica y política», en Antonio Elorza (ed.), *La historia de ETA*, Madrid, Temas de Hoy, 2000, p. 260.

33. Las siglas KAS responden a Koordinadora Abertzale Sozialista (Coordinadora Patriótica Socialista), un grupo de coordinación entre las ramas de ETA y los partidos abertzales que se iban creando desde 1976. Al igual que otras plataformas de actuación política, como el diario *Egin*, acabaría siendo monopolizada por la rama militar.

34. Mario Onaindía en el prólogo a Natxo Arregi, *Memorias del KAS 1975/78*, San Sebastián, Hordago, 1981, p. 9.
35. *El Correo*, 21 de enero de 1978. Al mes siguiente la revista *Cambio 16* publicó una información detallada sobre esta carta y sobre todos los indicios que apuntaban a la propia ETA (y en concreto a Miguel Ángel Apalategi y Francisco Mujika Garmendia) como autora de la desaparición. *Cambio 16*, 323, 12 de febrero de 1978.
36. Insiste en ello razonadamente Ignacio Sánchez-Cuenca, *ETA contra el Estado. Las estrategias del terrorismo*, Barcelona, Tusquets, 2001.
37. Esta entrevista (15 de diciembre de 1976) se recoge en Telesforo Monzón, *Herri baten oihua. Hitzak eta idatziak*, Mesa Nacional de Herri Batasuna, 1982, pp. 31-32.
38. Entrevista publicada originalmente en *Garaia*, 3 de febrero de 1977 y recogida en *Herri baten oihua*, op. cit., p. 45.
39. *Las actas de Txiberta (1977)*, s.l., 2011, p. 30.
40. Teo Uriarte, *Mirando atrás. De las filas de ETA a las listas del PSE*, Barcelona, Ediciones B, 2005, p. 203.
41. Gaizka Fernández Soldevilla y Raúl López Romo, *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical, 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 110-112.
42. Patxo Unzueta, *Los nietos de la ira. Nacionalismo y violencia en el País Vasco*, Madrid, Aguilar, 1988, capítulo III.



## Transferencias forales en vísperas constitucionales

PRESERVAR EL ESTADO, RECUPERAR LOS FUEROS

Decía Michel Foucault que en la muerte de Franco podía encontrarse un buen ejemplo de lo que entendía por biopolítica, pues el Estado que creó el dictador fue capaz de gestionar su propio final, para empezar «haciendo vivir al individuo más allá de su propia muerte».<sup>1</sup> La reflexión, obviamente, puede llevarse más lejos, pues la gestión de la muerte del dictador no fue sino una primera señal de que el Estado franquista en sí no parecía muy dispuesto a propiciar un cambio que pudiera implicar su propio final, ni siquiera simbólicamente. José Ignacio Sánchez-Cuenca ha argumentado a este respecto que si la reforma mucho más morigerada propuesta por Carlos Arias Navarro y Manuel Fraga no encontró el apoyo que meses después tuvo la propulsada por Adolfo Suárez y Torcuato Fernández-Miranda fue precisamente por la necesidad de preservar el Estado.<sup>2</sup>

Efectivamente, fue la segunda la que encontró suficientes apoyos entre las propias élites franquistas como para pasar el trámite de las Cortes porque, entre otros motivos, vieron que con la Ley para la Reforma Política (LRP) se abarcaba de un solo trazo el proceso, ofrecía todas las posibilidades para el reciclaje de las élites y, sobre todo, evitaba la ruptura. Como recuerda uno de sus artífices, Landelino Lavilla, lo hacía, sin embargo, con clara vocación de «herramienta», de ahí que el original enunciado de dicha norma como «Ley de Reforma Política» acabara transformándose en el de «Ley para la Reforma Política». Una preposición, asegura el entonces ministro de Justicia, que es toda una declaración de intenciones.<sup>3</sup>

No sin dificultades y con mucha labor de pasillo de todo el Gabinete –de

hecho, los ministros se repartieron esta labor de convencimiento de los procuradores—, Adolfo Suárez consiguió persuadir a la mayoría de las Cortes de que ante un proceso inevitable más valía quedar bien posicionado. Con ello, entre noviembre de 1976 (debate y aprobación en las Cortes), diciembre de ese mismo año (referéndum) y enero de 1977 (publicación) Suárez había consolidado notablemente su posición. El paso por las urnas le dotó de una capacidad negociadora con la oposición que no habría tenido de presentarse únicamente con la legitimidad de la designación monárquica y, a la postre, franquista como presidente del Gobierno.

Esa misma posición sería muy relevante para el mantenimiento mismo de la Monarquía como forma de Estado.<sup>4</sup> Pero, por otro lado, no debería deducirse de ahí que el triunfo suarista implicara un desapoderamiento de la oposición, sino más bien un empoderamiento del propio presidente frente al conocido como búnker, esto es, los sectores más franquistas del régimen. Cambios como la supresión del Tribunal de Orden Público y la creación de la Audiencia Nacional pocos días después de publicada la nueva ley fundamental fueron sangrientamente contestados el 24 de enero de 1977 por la extrema derecha con el asesinato de cinco personas en un despacho de abogados laboristas en Madrid.<sup>5</sup>

El momento más tenso de esta primera fase de la Transición estaba, sin embargo, por llegar. Entre la *semana negra* de enero de 1977 y la legalización del Partido Comunista de España (PCE) en abril, varios estrechos colaboradores del presidente, como Rodolfo Martín Villa y Alfonso Osorio, tuvieron la sensación de que todo podía venirse abajo. Si no lo hizo, fue, entre otras razones, por el cuidado que permanentemente pusieron el presidente y su equipo en dar la sensación de que lo que se preservaba ante todo era el Estado, incluso cuando se le estaba dando la vuelta al régimen.<sup>6</sup>

Hay que tener en cuenta aquí un ingrediente que el relato historiográfico no debe pasar por alto. Al menos desde inicios de los años sesenta, la oposición al régimen dictatorial había asumido que su final y la reinstalación de la democracia en España habría de producirse mediante alguna fórmula de transición entre regímenes más que de ruptura revolucionaria. Era una política que ya había esbozado el PCE en 1956, pero que tuvo su puesta de

largo en Múnich en la primavera de 1962 con el aval de los liberales, demócratacristianos y socialistas europeos. Si a ello sumamos que entre los resquicios de la legislación franquista, en la década previa a la muerte del dictador, se habría logrado abrir paso un notable movimiento asociativo del que la oposición (en especial el PCE) supo hacer buen uso, el escenario apuntaba más a lo que finalmente fue la Transición que a otro de ruptura.<sup>7</sup>

La reciente publicación de las memorias de Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona describe bien a qué debemos referirnos cuando hablamos de la relevancia que tuvo para una buena parte de las élites políticas (y económicas) franquistas la preservación del Estado. Se trataba de no romper el principio de legalidad, de evitar una revolución política. No es de extrañar que *lobbies* tan influyentes como el grupo *Tácito* (al que perteneció Juan Antonio Ortega) se nutrieran del tipo de altos funcionarios de la Administración que constituye la musculatura del Estado.<sup>8</sup> La idea que el grupo *Tácito* divulgaba con esa firma colectiva en la prensa tolerada por el régimen en sus años de agonía era la conocida de un tránsito de la ley a la ley, dejando por el camino la pesada carga del franquismo más recalcitrante. Ahí se las tendrían que ver lógicamente con otras élites, las militares para empezar, aunque no sólo, y en ello consistió el carácter contingente de la Transición. Sobre esa base, y no sin graves y diversos episodios de zozobra, la reforma pudo llegar hasta la legalización del PCE y la celebración en el verano de 1977 de unas elecciones libres.

Nos interesa llamar la atención sobre esta interpretación de los inicios de la Transición porque, lejos de las habituales visiones centradas en el resultado visible de la misma en los años ochenta, se sitúa en su génesis. Ello permite cuestionar el origen paccionado de todo el proceso que lleva desde la LRP hasta la celebración de las elecciones y muestra el énfasis que siempre se puso en la preservación del Estado, para luego ir desmontando y reformulando los aspectos de su legalidad que fueran incompatibles con la democracia representativa. Desde un punto de vista constitucional, por supuesto, lo eran prácticamente todos, pero sin que ello tuviera que significar la existencia de un momento de cesura de un Estado y de nacimiento de otro nuevo, es decir, de revolución política (lo que entonces se decía «ruptura

democrática»).

La idea de «ruptura pactada» que manejó la oposición, aunque común en el lenguaje de la llamada Platajunta desde octubre de 1976, fue más promocionada en el momento posterior al verano de 1977, cuando las Cortes nacidas de la LRP comenzaron a elaborar la Constitución. Hasta ahí puede decirse que un Suárez consolidado desde finales de 1976 en las Cortes franquistas (es decir, de cara al régimen) y socialmente en las urnas en diciembre (es decir, de cara a la sociedad) fue quien marcó el rumbo con el norte puesto de manera obsesiva en la preservación del Estado, que era también la preservación de los de su clase.

No conviene perder de vista a nuestros efectos que en ese paquete de legalidad y de estatalidad que el régimen franquista legó al momento posterior a la LRP y, por tanto, activo en el momento en que se reunieron las Cortes, se encontraba también un gen foral. El franquismo, a su vez, lo había heredado del momento previo, el de la legalidad republicana que arrancó con Indalecio Prieto en el Ministerio de Hacienda convalidando la vigencia del sistema fiscal foral que había llegado del siglo XIX, y propiciando así una continuidad que, para Navarra y Álava, no se ha interrumpido desde 1878.<sup>9</sup>

Aplicado por el dictador un principio punitivo de Nueva Planta a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, el sistema fiscal foral había quedado vigente para Álava reformulándose en 1952. El decreto que reguló ese año el sistema alavés es interesante para valorar hasta qué punto se había transferido ese gen de la foralidad entendida no solamente como una situación administrativa peculiar, sino sobre todo como el resultado de un acuerdo entre Gobierno y provincia: «Como consecuencia de tales estudios y deliberaciones se ha llegado con la Representación alavesa a una ponderada discriminación del sistema tributario», cuyo detalle especificaba este decreto. La continuidad histórica venía expresamente establecida en el artículo 18: «Quedan subsistentes las facultades que en el orden económico y administrativo reconoció a la Diputación alavesa el artículo quince del Real Decreto de trece de diciembre de mil novecientos seis».<sup>10</sup>

El régimen de la dictadura, en efecto, había integrado una parte nada despreciable de la cultura foral vasca y navarra en su propia legalidad. Para

entonces no era ninguna novedad que los regímenes forales podían subsistir (o incluso afianzarse) bajo formas de gobierno autoritario en España. Lo habían hecho durante el reinado de Fernando VII y fue bajo gobiernos moderados muy proclives a formas de Monarquía administrativa cuando se asentaron los regímenes forales del siglo XIX.<sup>11</sup> El franquismo, en esa misma línea, integró sin grandes problemas parte de aquellos regímenes en Álava y Navarra, mientras «castigaba» a Vizcaya y Guipúzcoa, y con ello asumió lenguajes y argumentos forales, lo que tampoco era una novedad para el pensamiento ultraconservador en España.<sup>12</sup>

Esto mismo pudo comprobarse en Navarra en 1973, cuando se publicó la reforma del Derecho Civil propio. Dentro de la idea muy del gusto franquista del sano regionalismo, allí se hacía referencia a los «derechos regionales armoniosamente integrados dentro de la perfecta unidad política nacional». Ese «derecho regional» podía deducirse sin mayores problemas del principio de la iniciativa codificadora local, la elaboración en sendas comisiones (la Especial de Códigos y la propia, la Compiladora de Navarra) y la aprobación como «consecuencia de la Ley Paccionada de 1841» de conformidad con la cual, continuaba el preámbulo de 1973, «se exigía el procedimiento de convenio para introducir reformas legales en Navarra».<sup>13</sup>

Esta recuperación del pulso foral en el área vasconavarra debe entenderse en el contexto de una mayor visibilidad en España de formas de identidad parcialmente toleradas pero no asumidas por el régimen. Fue entonces cuando entre las élites políticas del franquismo, tanto en el Consejo Nacional del Movimiento como en las Cortes, se produjeron acercamientos a una comprensión regionalista del hecho nacional en España.<sup>14</sup>

Las manifestaciones más recientes de esa veta foral del tardofranquismo llegaron al borde ya de la reforma política. Poco antes de morir el dictador, un decreto firmado por Juan Carlos de Borbón como príncipe de España y jefe del Estado en funciones creó una comisión de estudio en el seno del Instituto de Estudios de Administración Local para que en el plazo de seis meses informara al Gobierno sobre la adopción de medidas para generar «un régimen administrativo especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya». En un lenguaje muy foral, el decreto aludía a las «tradicionales

características distintivas de las Diputaciones Provinciales» de ambas provincias y, por ello, a la necesidad de acompañar esa reforma de su régimen con una «amplia transferencia de funciones». Dicha comisión, que debía estar formada por procuradores y consejeros nacionales de las mismas provincias, acabaría presentando resultados que serían usados en marzo de 1977 para el restablecimiento de las Juntas Generales en ambas provincias.<sup>15</sup>

El efecto más inmediato de esta reorientación foral del tardofranquismo no se hizo esperar mucho. Un Real Decreto-ley de 30 de octubre de 1976 derogó el Decreto-ley de 23 de junio de 1937 mediante el cual Franco había hecho uso del derecho de la guerra para imponer una Nueva Planta de gobierno en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Ese decreto franquista, que nunca había sido bien digerido por el carlismo provincial vasco – especialmente el guipuzcoano –, ya había sido modificado en 1968 en sus aspectos más hirientes para esos sectores (los que se referían a la traición con que habían respondido «muchísimos de los favorecidos» por ese privilegio).<sup>16</sup>

Juan María de Araluce Villar, presidente de la Diputación de Guipúzcoa y alineado con el sector derechista y regionalista de Laureano López Rodó en las Cortes, había reclamado abiertamente esa restitución del régimen fiscal y administrativo desde una comprensión regionalista de la unidad nacional (el grupo al que perteneció en las Cortes franquistas se llamaba justamente así).<sup>17</sup> ETA le asesinó veintiséis días antes de aprobarse el decreto que anulaba el castigo franquista de 1937 y que dejaba abierta la vía para la modificación del régimen común «por los regímenes administrativos especiales que en lo sucesivo se acuerden por los cauces legalmente procedentes», como finalmente ocurriría en el proceso constituyente de la autonomía vasca.<sup>18</sup>

#### DE NUEVO HACIA LA SENDA CONSTITUCIONAL

Uno de los peajes que Adolfo Suárez pagó con gusto para atraer procuradores de las Cortes franquistas a su propuesta de reforma política fue el sistema electoral mayoritario, que ha perdurado desde entonces. Pensado para

favorecer cómodas mayorías en un sistema estructurado por dos partidos grandes y una nube de formaciones con menor peso parlamentario, se mostró eficaz desde la primera convocatoria de 1977 hasta 2015.<sup>19</sup> En aquella primera ocasión, el partido del presidente del Gobierno, la Unión de Centro Democrático (UCD), obtuvo 165 diputados frente a 118 del principal partido opositor, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). El coro de pequeñas formaciones estaba compuesto por el PCE (20 escaños), Alianza Popular (AP, 16 escaños), Pacte Democràtic per Catalunya (que era una coalición encabezada por el partido de Jordi Pujol, Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), 11 escaños), Partido Nacionalista Vasco (PNV) con 8 asientos, y algunos otros partidos más pequeños entre los que estaba el representante de la coalición electoral de Euskal Iraultzarako Alderdia (EIA), el partido promovido desde ETA-pm y el Movimiento Comunista (Euskadiko Ezkerra, 1 escaño).

De ese panorama parlamentario se deducía que la activación de la reforma constitucional (que es como oficialmente se denominaba y no proceso constituyente) debería responder a la segunda de las opciones previstas en la LRP, la iniciativa parlamentaria. La otra posibilidad, la iniciativa gubernamental, había sido la previsión inicial del Gobierno, pero se vio superada por los propios resultados electorales que abocaban al pacto y por la agilidad parlamentaria socialista que introdujo rápidamente una moción para nombrar una Comisión Constitucional en la cámara.<sup>20</sup>

Los socialistas hacían valer así uno de los espíritus de la LRP, esto es, que se trataba de una ley *para* la y no *de* reforma política.<sup>21</sup> El mecanismo elegido para la elaboración del texto constitucional fue de una notable complejidad parlamentaria, lo que permitió paradójicamente que el texto tuviera una doble factura: la que se llevaba adelante en las instancias parlamentarias y la que se iba pactando al margen del Parlamento entre trámite y trámite.<sup>22</sup> Esto último, como veremos, fue especialmente relevante para el recorrido de la primera fase de génesis constitucional de la autonomía vasca, como lo será, de manera mucho más exagerada, en la segunda, la estatutaria.

El primer fruto constitucional de los trabajos parlamentarios llegó



oficialmente en enero de 1978 con el anteproyecto elaborado por la Ponencia creada al efecto. Sin embargo, antes había habido también trabajos de alcance constitucional y perdurable, especialmente la Ley de Amnistía que el Congreso aprobó a mediados de octubre de 1977. En un breve en *El Correo* días antes de debatirse esta ley, Luis Apostua, periodista y a la sazón diputado de la UCD, insistía en su carácter «constitucional» y en la consecuente necesidad de una aprobación por una amplia mayoría, cosa que no estaba ni mucho menos garantizada dadas las diferencias entre los textos propuestos por el Gobierno y UCD y el presentado por la oposición (PSOE, PCE y nacionalistas vascos y catalanes).<sup>23</sup>

Como es sabido, la amnistía fue uno de los problemas políticos que el Gobierno decidió endosar a las primeras Cortes democráticamente elegidas. Se habían dado pasos, algunos relevantes, como el conocido como «extrañamiento» de los dirigentes de ETA-pm en mayo de 1977, aunque Adolfo Suárez siempre manifestó a la oposición su «incapacidad» para decidir una amnistía general. Esta decisión es muy sintomática de hasta qué punto el Gobierno tenía que jugar dentro de una legalidad forzándola al máximo: el Real Decreto-ley 10/1976 de 30 de julio había excluido a quienes (como Mario Onaindía, Teo Uriarte, Francisco Javier Izko o Unai Dorronsoro) hubieran sido condenados por delitos que entrañaran peligro para la vida o la integridad física de las personas; sin embargo, el Código Penal de 1973 contemplaba la pena de extrañamiento en su artículo 86, por el que el condenado –nacional o no– podía ser expulsado de España por el tiempo de la condena.<sup>24</sup> Lo que Suárez propuso al abogado Juan María Bandrés, y sus representados aceptaron, fue utilizar ese artículo para que éstos pudieran salir de prisión antes de la celebración de las elecciones generales de junio.

En esta cuestión el presidente del Gobierno se movía en arenas movedizas. El problema no era precisar entre el indulto (lo que implicaba el perdón y la finalización de la pena) y la amnistía (que conllevaba la extinción de la responsabilidad del delito en sí). De hecho, ambos ya se habían dado



entre 1975 y 1977, pues mientras el mencionado Real Decreto-ley de julio de 1976 fue sobre amnistía, el que había inaugurado el reinado de Juan Carlos I en noviembre de 1975 fue sobre indulto. El problema al que se enfrentaba el Gobierno de Suárez era que no podía llegar a una amnistía que abarcara cualquier delito derivado de la actividad política, incluidos los de ETA y otros grupos terroristas. Al reunirse las Cortes en el verano de 1977 se sobreentendía, sin embargo, que la amnistía requería una atención preferente, previa, incluso, a la apertura del debate sobre el texto constitucional.

Lo que ocurrió a comienzos de octubre de 1977 puede tomarse como una fotografía bastante elocuente del proceso de reforma política. Por un lado, el consenso se encontró en un texto que recogía aspectos relevantes tanto para el Gobierno como para la oposición: se amnistiaban tanto cualquier delito perpetrado con motivación política o sindical como los cometidos por funcionarios del Estado contra los derechos de las personas. Al defender en nombre del PCE el texto consensuado, Marcelino Camacho se refirió varias veces a la necesidad de «enterrar los muertos y el rencor» como espíritu de esa ley que recogía una aspiración que él entoncaba con la política de reconciliación nacional adoptada en 1956 por su partido. No olvidaba mencionar a los «trabajadores de uniforme» y a los «llamados “delitos de la mujer”» como las deudas que quedaban pendientes en el texto acordado.<sup>25</sup>

Al igual que Camacho, los demás representantes de la oposición eran plenamente conscientes de lo que estaban aprobando y celebrando. Debe señalarse a este respecto que se da la paradoja de que, desde el punto de vista que considera esa ley como una suerte de norma de punto final por incluir en sus previsiones de amnistía los delitos de funcionarios públicos contra las personas y sus libertades, el anteriormente mencionado Real Decreto-ley resultaría sin duda más pertinente que la Ley de Amnistía de octubre de 1977. En efecto, en aquella disposición emanada del Gobierno y no de las Cortes no solamente no se incluían los delitos cometidos por funcionarios del Estado sino que quedaban subsistentes las responsabilidades civiles derivadas de los delitos amnistiados.<sup>26</sup>

Si la oposición en bloque forzó una legislación como la de octubre de 1977 fue porque se entendía, por un lado, que la amnistía debía ser tal que

realmente permitiera pensar en un tiempo nuevo. Pero había una razón más para ello, que a nosotros nos interesa particularmente: «Con la amnistía saldremos al encuentro del pueblo vasco, que tanto sufre bajo diferentes formas...», concluía Camacho en su intervención. Había en sus palabras una vana pretensión de que con esa ley se bloqueara definitivamente la interpretación del momento abierto con las elecciones en Euskadi como una prolongación de 1936. Xabier Arzalluz, jefe de filas nacionalistas en el Congreso, había declarado poco antes al diario *Egin* que «el Gobierno ha estado dispuesto a dar la amnistía sólo para Euskadi. Lo que pasa es que no lo puede hacer».<sup>27</sup> Puede, en efecto, que la Ley de Amnistía, tal y como salió de las primeras Cortes democráticas posfranquistas, deba su contenido de norma de punto final a la perseverancia del terrorismo etarra en el País Vasco.<sup>28</sup>

Sin embargo, nada de ello movió a ETA de su lógica. Antes al contrario, al hacer buena la advertencia lanzada en el cónclave nacionalista de Chiberta, aprovechó ese primer momento relevante de la reforma política en las Cortes para confrontarla con su discurso militar. El día 8 de octubre, en pleno debate parlamentario y público sobre el alcance de la amnistía, asesinó al presidente de la Diputación de Vizcaya, Augusto Unceta, y a los guardias civiles de su escolta Ángel Rivera y Antonio Hernández. Además, en esos días cometió diferentes atentados, algunos con heridos graves, contra varios objetivos de la «oligarquía fascista». Los posibles efectos de la amnesia sobre delitos precedentes para disolver el terrorismo quedaban así en entredicho desde el momento mismo de aprobarse aquella legislación.<sup>29</sup>

El triple asesinato de Gernika del día 8 de octubre tiene una notable significación política puesto que, como ya se ha señalado, fue la primera y última ocasión hasta 1987 en que la prensa que orbitaba en torno a ETA se permitió una crítica.<sup>30</sup> Al director del diario *Egin*, Mariano Ferrer, le acabaría costando el puesto, pero en el editorial del 11 de octubre hay un certero análisis del significado de ese atentado: ya no se estaba siquiera en la lógica clásica de la acción-reacción-acción, sino que «ahora la violencia [de ETA] más que una respuesta parece una iniciativa». En efecto, ésa era entonces la clave, pues desde que se había activado la política parlamentaria el asesinato político se convertía en una vía de intervención en ese ámbito, pero al margen

de cualquier forma de institucionalización democrática. De ahí las dudas de la dirección de *Egin* (que ETA despejaría por la vía ejecutiva): «[...] tampoco nadie tiene –nadie que quiera intervenir en la historia del pueblo– el derecho a ignorar los cambios del marco político en que se sitúa su acción».<sup>31</sup>

Ese marco político, en efecto, estaba ya cambiando de manera significativa incluso antes de que la Ponencia constitucional (la restringida de siete miembros) presentara a la Comisión el anteproyecto constitucional para su enmienda y debate. Para nuestra cuestión debe recordarse que la genética foral, que nunca desapareció durante el franquismo y a la que antes hacíamos alusión, llegó sin solución de continuidad hasta el momento constituyente. La Comisión para el estudio de una reforma administrativa en Guipúzcoa y Vizcaya creada a finales de 1975 rindió fruto en un Real Decreto-ley que en marzo de 1977 preveía el restablecimiento del régimen foral en ambas provincias. En Álava, por su parte, el restablecimiento de la institucionalidad foral plena al reponer las Juntas Generales se produjo en junio de ese año.<sup>32</sup> Como en su día señaló Javier Corcuera, el peso de estas medidas preconstitucionales referentes a la autonomía vasca es relativo, pues son más significativas por su proyección que por su efectividad inmediata.<sup>33</sup>

Por otro lado, desde junio de 1977 se había constituido en Gernika una Asamblea de Parlamentarios Vascos con los elegidos a las Cortes el mes anterior. Lo mismo ocurrió en Cataluña, en este caso en la que fuera la sede parlamentaria de la Ciudadela. El entonces «ministro adjunto para las Relaciones con las Regiones», Manuel Clavero, señaló la relevancia de este hecho que usualmente ha pasado desapercibido en su significación para la comprensión del recorrido autonómico de la Transición española. Este «fenómeno insólito, de primera magnitud» consistía en el hecho de que parlamentarios elegidos en unas elecciones generales regionalizaran su representación y, sobre todo, decidieran institucionalizarla de manera no oficial.<sup>34</sup> En efecto, con esta iniciativa estaríamos ante el momento más «revolucionario» y «rupturista» de un proceso pensado como un tránsito legal de un régimen a otro.

La Asamblea de Parlamentarios Vascos no nació de previsión legal alguna, ni tan siquiera trayendo causa del restablecimiento foral que se iba

produciendo, sino por un acuerdo suscrito entre partidos nacionalistas con el PSOE y el PCE en mayo de 1977. El compromiso no era solamente formal, para constituir un cuerpo visible, sino que tenía consecuencias políticas relevantes: «Se constituirán [...] en representantes del pueblo vasco, representación que ostentarán ante las Cortes, ante el Gobierno y ante el propio pueblo vasco»; «Exigirán de inmediato el reconocimiento de la personalidad política y administrativa de Euskadi». Pero lo más relevante era, sin duda, que ese cuerpo asumía de hecho el poder estatuyente inicial: «Sin perjuicio de la personalidad de cada región histórica, ni renuncia a los poderes políticos basados en su plena reintegración foral, elaborarán un Proyecto de Estatuto de Autonomía, que presentarán al Gobierno, al Parlamento y su propio pueblo, comprometiéndose a su defensa».<sup>35</sup>

Por lo tanto, y dada la generalización que se produjo luego del mismo fenómeno, éste sería el momento en que la Transición conectó de manera más clara con la tradición juntista de las diferentes reformas políticas españolas desde 1808. Con la misma tradición entroncó la manera en que Suárez respondió ante el desafío de una realidad no prevista: legalizándola. Lo hizo a través de los llamados entes preautonómicos que, en el caso vasco, se negoció previamente con la misma Asamblea de Parlamentarios. Sobre la relevancia política de esa imprevista asamblea da cuenta el mismo menú negociador que se mantuvo con Fernando Abril, Rodolfo Martín Villa y el propio Manuel Clavero, el núcleo duro del Gobierno de Suárez: restablecimiento de Juntas Generales, concierto económico e incorporación de Navarra.<sup>36</sup>

En su primera reunión, simbólicamente efectuada en la villa foral de Gernika al cumplirse ciento un años de la Ley de 21 de julio de 1876 que había liquidado las asambleas provinciales vascas, el jefe de filas parlamentarias del PNV presentó una propuesta, que fue aprobada, en la que se quería condensar el mensaje de una reactivación plena de su lectura foral de la autonomía: «La Asamblea de Parlamentarios Vascos, reunida junto al árbol de Gernika, hace pública su protesta por aquella funesta ley abolitoria de los Fueros vascos y manifiesta su decisión de defender el derecho del pueblo vasco a recuperar sus instituciones históricas, entendiendo que el primer

objetivo de su actuación parlamentaria es precisamente el de conseguir la devolución del poder foral y las libertades originarias de los vascos». En su discurso, el mismo Arzalluz aclararía el sentido de esta reivindicación literalmente como un derecho de «devolución del precedente histórico».<sup>37</sup>

Al mismo tiempo que se presentaba en enero el anteproyecto constitucional, el Gobierno aprobó un Decreto-ley por el que se creaba el Consejo General Vasco para encauzar la situación anómala generada por la Asamblea de Parlamentarios y dar satisfacción, aun antes de aprobarse la Constitución, a la aspiración del «pueblo vasco» de poseer «instituciones propias de autogobierno». Siempre desde el principio rector de una «transición desde la legalidad vigente», el texto, por una parte, hacía una reserva en favor del Gobierno que le permitiría controlar posibles derivas no previstas de esta institución.<sup>38</sup> Pero por otra, y esto nos interesa particularmente en la medida en que se van trazando vías que luego tendrán más largo recorrido durante los debates constitucionales, recogía el principio confederativo-foral que había inspirado al nacionalismo vasco al afrontar en los años treinta la creación del primer Gobierno vasco.

El precedente, en efecto, de un Consejo General Vasco estaba en el proyectado Estatuto nacionalista de Estella de 1931. De manera similar a lo propuesto entonces, el sistema previsto era un Consejo formado por seis representantes por cada «territorio histórico», tres de los cuales los designaban las restauradas Juntas Generales (o el «Organismo Foral competente» en el caso de que Navarra decidiera adherirse, cosa que no hizo), y otros tres los parlamentarios electos de cada territorio.<sup>39</sup> Además, se preveía, al igual también que en el nonato Estatuto de 1931, que, aunque los acuerdos del Consejo se deberían tomar por mayoría, «cada provincia o territorio histórico podrá ejercitar el derecho de veto sobre cualquier decisión que afecte a su territorio a través de los representantes designados por sus respectivas Juntas Generales u Organismo Foral, en su caso».<sup>40</sup>

Aunque suele señalarse que este incipiente cuerpo político vasco llegó envuelto en un paquete más amplio, con Cataluña primero y otras regiones posteriormente, la medida mencionada era justamente la que marcaba la diferencia y especificidad del modelo elegido por el Gobierno para los

territorios vascos: solamente en el caso vasco se agregaban al «ente preautonómico» representantes de asambleas provinciales con capacidad de control sobre las disposiciones del Gobierno territorial provisional.<sup>41</sup> Añádase a ello el dato de que el PNV se resistió entonces a liquidar el Gobierno vasco que seguía presidiendo en Francia Jesús María Leizaola. Por una parte, ese gesto agónico, que el propio Leizaola no entendía (él habría preferido una solución similar a la de Josep Taradellas, el *president* de la Generalitat catalana), permitió al PNV guardar un comodín por si acaso se torcía la jugada. Sin embargo, por otro lado, fue obvio el desgaste definitivo al que sometió al propio Gobierno de Leizaola que, en 1979, compuesto casi solamente por él mismo, desapareció sin pena ni gloria. De hecho, el PNV nunca reconoció legitimidad al Consejo General Vasco hasta que no lo presidió su líder, Carlos Garaikoetxea.<sup>42</sup>

Por lo tanto, desde un punto de vista práctico se llega al debate constitucional con un grado muy escaso de institucionalización interna vasca: únicamente funcionaba desde febrero de 1978 el Consejo General Vasco, con muy limitadas competencias que el Gobierno no tenía prisa alguna en incrementar. No obstante, creo que desde el punto de vista de la cultura política del momento constituyente de la autonomía vasca que aquí nos interesa no debemos perder de vista el hecho de que la genética foral ya se había transferido entonces desde la legalidad franquista a la legalidad reformista (y enseguida a la constitucional) y que existían por lo tanto realidades jurídicas que permitían prever una reconstrucción bastante efectiva de la foralidad provincial vasca. Como en otros tantos aspectos, el momento constituyente que se abre en España con la decisión del Congreso elegido en junio de 1977 no pudo dejar de considerar muchas cosas por constituidas.<sup>43</sup> Definitivamente, aquel proceso se alejaba de cualquier viso revolucionario y se acomodaba a un proceso de transición en el que la historia encontró más posibilidades constitucionales.

---

1. Michel Foucault, *Defender la sociedad*, México, FCE, 2000, p. 225.

2. José Ignacio Sánchez-Cuenca, *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el*



*nacimiento de la democracia*, Madrid, Alianza, 2014. Es algo que no se aprecia en planteamientos más de brocha gorda que rápidamente achacan al miedo de las élites franquistas el inicio de negociaciones con la oposición para pactar el tránsito: Emmanuel Rodríguez López, *Por qué fracasó la democracia en España. La Transición y el régimen del 78*, Madrid, Traficante de Sueños, 2015.

3. Landelino Lavilla, *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2017, pp. 208 y ss.

4. Ferrán Gallego, *El mito de la Transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2008, pp. 482 y ss.

5. Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España, noviembre de 1975-junio de 1977*, Madrid, Temas de Hoy, 2007, pp. 309 y ss.

6. Charles T. Powell y Pere Bonnin, *Adolfo Suárez*, Barcelona, Ediciones B, 2004, capítulo 3.

7. Jordi Amat, *La primavera de Múnich. Esperanza y fracaso de una transición democrática*, Barcelona, Tusquets, 2016; Pamela B. Radcliff, *Making Democratic Citizens in Spain. Civil Society and the Popular Origins of the Transition 1960-1978*, Londres, Palgrave MacMillan, 2011.

8. Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, *Memorial de Transiciones (1939-1978)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2015.

9. Eduardo Alonso Olea, *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes de un Derecho Histórico*, Oñate, IVAP, 1995, pp. 336 y ss.

10. Decreto por el que se aprueba el Concierto Económico de Álava (Boletín Oficial del Estado (BOE) de 23 de marzo de 1952 y Boletín Oficial de la Provincia de 29 de marzo de 1952). Cito de José Badía La-Calle, *El Concierto Económico con Álava y su legislación complementaria*, Bilbao, Ediciones Deusto, 1965, pp. 3 y 24.

11. José María Ortiz de Orruño, «Fueros, identidades sociales y guerras carlistas», en Luis Castells y Arturo Cajal (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, 2009; Javier Pérez Núñez, *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, CEPC, 1996.

12. Jordi Canal, *Banderas blancas, boinas rojas. Una historia política del carlismo, 1876-1939*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 331 y ss.

13. La Ley Paccionada es, por supuesto, la de 16 de agosto de 1841 que la Diputación Foral entendía plenamente vigente. El texto de la reforma del Derecho Civil Foral de 1973 en <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=1277#Ar.%DAnico>.

14. Carles Santacana, *El franquisme i els catalans. Els informes del Consejo Nacional del Movimiento (1962-1971)*, Barcelona, Afers, 2000, pp. 59 y ss.

15. Decreto 3142/1975 de 7 de noviembre. BOE 290/1975 (que se publicó el 3 de diciembre, es decir, pocos días después de la muerte del dictador).

16. El malestar carlista se hizo más visible a medida que el régimen se sometía a la operación

estética de los años cincuenta y sesenta, porque antes las prioridades (de los carlistas también) eran otras: Erik Zubillaga, «“Lo que no pudo hacer Zumalacárregui lo vamos a hacer nosotros”. El “castigo”, la “conquista de las almas” y las actitudes sociales en Bizkaia durante la inmediata posguerra», en Antonio Míguez (ed.), *Ni verdugos ni víctimas. Actitudes sociales ante la violencia del franquismo a la dictadura argentina*, Granada, Comares, 2016; y José Antonio Pérez, «Foralidad y autonomía bajo el franquismo (1937-1975)», en Luis Castells y Arturo Cajal, *La autonomía vasca en la España contemporánea*, op. cit.

17. La Unión Nacional Española postulaba: «Creemos que, siendo España una, sus regiones conservan ese sabor genuino y peculiar que ha contribuido a dar grandeza al conjunto nacional. El regionalismo no sólo debe ser fomentado, sino alentado a través de la descentralización administrativa en cuanto sea compatible con el común quehacer nacional», (cito de Ángel J. Sánchez Navarro, *La Transición española en sus documentos*, Madrid, CEPC, 1998, p. 148). Demostraba así las posibles implicaciones institucionales del «sano regionalismo» (administrativas primero, pero también políticas en el momento de la reforma posfranquista, como vamos a ver). Señala esa veta de pensamiento en el nacionalismo franquista Xosé Manoel Núñez Seixas, «Nacionalismo español y franquismo: una visión general», en Manuel Ortiz Heras (coord.), *Culturas políticas del nacionalismo español. Del franquismo a la Transición*, Madrid, Catarata, 2009.

18. BOE de 6 de noviembre de 1976. El Concierto Económico se restablecerá en 1981 (Ley 12/1981, BOE 127/1981), siendo por primera vez un acuerdo concertado entre el Estado y el País Vasco, no con cada una de sus provincias. Sobre su alcance y vinculación con esta derogación previa, Javier Pérez Arraiz, *El Concierto Económico: evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Oñate, IVAP, 1994, capítulo III.

19. El Real Decreto-ley 20/1977 de 18 de marzo que regulaba el procedimiento electoral lo manifestaba abiertamente como virtud del modelo elegido: «Esta misma regla ya supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias».

20. Miguel Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, pp. 114-115.

21. Charles T. Powell y Pere Bonnin, *Adolfo Suárez*, op. cit., p. 103.

22. Aunque sea prolijo, conviene recordar dicha complejidad: elaboración de un anteproyecto por parte de una Ponencia constitucional, presentación de enmiendas, informe de la Ponencia de estudio de las mismas, debate en Comisión y dictamen final de la misma, debate en el Pleno del Congreso; enmiendas en el Senado al texto del Congreso, debate en Comisión, debate en el Pleno; trabajos de una Comisión Mixta Congreso-Senado para fijar el texto definitivo; votación en el Pleno del Congreso y del Senado; declaración del presidente de las Cortes sobre el texto definitivo; referéndum; sanción real y publicación.

23. *El Correo*, 4 de octubre de 1977.

24. Pena proveniente de la legislación penal del siglo XIX que el régimen de la dictadura adaptó rápidamente a la acción judicial de la política represiva: Ignacio Tébar, *Derecho penal del enemigo en*



*el primer franquismo*, Alicante, Publicacions de la Universitat d'Alacant, 2017.

25. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, 24, 14 de octubre de 1977, pp. 959-961.

26. Artículo 2.1: «La amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil frente a los particulares que podrá exigirse por el procedimiento que corresponda», *BOE*, núm. 186, 4 de agosto de 1976.

27. *Egin*, 2 de octubre de 1977. José María Portell, periodista especializado en ETA, asesinado por la banda terrorista al año siguiente, publicó en 1977, antes de la Ley de Amnistía, un libro en el que afirmaba también que el Gobierno había querido entablar negociaciones con ETA en ese sentido. Incluso sin Ley de Amnistía propiamente dicha, Portell entendía que ésta había sido ya «arrancada» al Gobierno. José M. Portell, *Euskadi: amnistía arrancada*, Barcelona, Dopesa, 1977.

28. Santos Juliá lo advirtió en un artículo en el que reflexionaba acerca de la relación entre amnistía y amnesia, señalando que, contra lo que suele suponerse, una ley de amnistía no sólo no implica la amnesia sino que requiere del recuerdo y la memoria: «Echar al olvido: memoria y amnistía en la transición a la democracia», *Claves de Razón Práctica*, 129, 2003 y recogido en Santos Juliá, *Hoy no es ayer. Ensayos sobre la España del siglo XX*, Barcelona, RBA, 2008.

29. *El Correo*, 9 de octubre de 1977. Sobre esa condición de la ley de octubre de 1977, cfr. Bartolomé Clavero, *España, 1978. La amnesia constituyente*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

30. Gaizka Fernández Soldevilla y Raúl López Romo, *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical, 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012, p. 121.

31. *Egin*, 11 de octubre de 1977.

32. Real Decreto-ley 18/1977 de 4 de marzo (*BOE* 65/1977) y Real Decreto 1611/1977 (*BOE* 161/1977).

33. Javier Corcuera, *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid, CEPC, 1991, p. 99.

34. Manuel Clavero Arévalo, *España desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 29.

35. Cito de Virginia Tamayo y Carlos Tamayo, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria, Diputación Foral, 1981, p. 74.

36. *Ibid.*, p. 49.

37. *El País*, 22 de julio de 1977.

38. «Los órganos de gobierno del Consejo General del País Vasco establecidos en este Real Decreto-ley podrán ser disueltos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado», Real Decreto-ley 1/1978 de 4 de enero (*BOE* 5/1978), artículo 9.

39. Dado que aún no se habían celebrado elecciones municipales ni, por tanto, establecido efectivamente las Juntas ya restauradas, transitoriamente se disponía que el Consejo General Vasco

estuviera conformado por cinco parlamentarios electos por cada territorio. *Ibid.*, disposición transitoria 2.

40. *Ibid.*, artículo 6. Compárese con el texto de Estella en 1931: «Los acuerdos del Consejo y de la Comisión ejecutiva se adoptarán por mayoría de votos de los que estuvieren presentes en la respectiva reunión.

Sin embargo, cuando el asunto sobre el que recayó el acuerdo se refiera exclusiva o preponderantemente a una sola de las cuatro provincias a instancia de uno cualquiera de los representantes de ella en el Consejo, podrá elevarse el acuerdo a la confirmación de éste cuando se hubiere adoptado por la Comisión ejecutiva y si el Consejo lo confirmara o se tratase de acuerdo adoptado originariamente por él, se someterá el asunto a una Comisión Mixta compuesta por igual número de personas designadas, la mitad por el Consejo y la otra mitad por la provincia reclamante», Estatuto General del Estado Vasco aprobado en la Magna Asamblea de Municipios Vascos celebrada en Estella el día 14 de junio de 1931, artículo 12.

41. Lo señaló Javier Corcuera, *Política y derecho*, op. cit, p. 108. Pueden compararse textos en Ángel J. Sánchez Navarro, *La Transición*, op. cit., pp. 537 y ss.

42. Santiago de Pablo, Ludger Mees, José A. Rodríguez, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco*, Barcelona, Crítica, 2011, vol. 2, pp. 351-353.

43. Juan Andrés Muñoz Arnau, *Algunas cuestiones sobre el desarrollo de la Constitución española de 1978*, Madrid, Dykinson, 2014, pp. 246 y ss.

## Debatiendo una constitución entre tiros e historia

LIBERTAD, AMNISTÍA Y ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Es cuanto menos chocante el hecho de que si la veta foral se activó del modo que hemos visto, no esté en absoluto presente en el anteproyecto de Constitución presentado por los «siete magníficos» en enero de 1978. En el mismo aparecía reconocido el «derecho a la autonomía» (artículo 2), así como a la oficialidad de las lenguas propias y al uso de nombres y símbolos (artículos 3 y 7). El diseño autonómico del título VIII, por su parte, preveía la posibilidad de ampliación competencial por parte de los territorios autónomos en materias administrativas (artículo 139) e incluía una reserva de revisión de la legislación autonómica en favor del Gobierno nacional (artículo 143). Las únicas menciones a la historia de los territorios se hacían para referirse a la identidad de los mismos y a las formas de vinculación interprovincial que permitían formar Territorios Autónomos (artículo 129). Ni rastro de derechos históricos o de regularización constitucional del restablecimiento foral previo.

Como sostiene Miguel Herrero de Miñón, uno de los siete ponentes del proyecto constitucional, ese hecho podía responder a la propia composición heterogénea del partido que sostenía al Gobierno. En efecto, por su propia naturaleza, la Unión de Centro Democrático (UCD) albergaba muy diferentes posicionamientos ideológicos respecto a la forma de organizar territorialmente España. Baste para ilustrarlos el que constantemente señala Herrero de Miñón entre él mismo –proclive a un reconocimiento constitucional de la asimetría entre los derechos históricos de Cataluña y el País Vasco, por un lado, y la descentralización conveniente para el resto– y el vicepresidente del Gobierno Fernando Abril, que tendía a reducir la

autonomía a esto último, un Estado descentralizado.

Lo cierto es que en la propia Ponencia constitucional la cuestión del régimen territorial del Estado fue de las más espinosas, tanto que en el borrador definitivo, después del estudio de las enmiendas de los grupos, quedó pendiente precisamente el título que lo regulaba.<sup>1</sup> A tenor de las actas que nos han quedado de aquellas reuniones, parece que existió consenso en que se trataba de constitucionalizar un «Estado regionalizado» en el que habría un procedimiento definido para elaborar estatutos de autonomía «sin perjuicio de aquellas regiones que ya tengan su estatuto, que serán objeto de disposiciones transitorias».<sup>2</sup> Éstas no aparecen en el anteproyecto presentado en el que únicamente se incluye la salvedad de que, en los territorios que ya tuvieran un órgano preautonómico (como el Consejo General Vasco), la iniciativa habría de corresponder al mismo en vez de a la asamblea de diputaciones provinciales y diputados y senadores electos por las provincias interesadas.<sup>3</sup>

Jordi Solé Tura, ponente en representación del Partido Comunista (PCE), recordaba en 1985 el difícil parto tanto del artículo 2 como del título VIII de la Constitución. Precisamente le tocó a él presidir la sesión en que hubo de decidirse definitivamente la formulación constitucional de la nación española. Según su relato, la primera versión salida de la Ponencia constitucional, que incluía en ambos lugares el término «nacionalidades», fue objeto de las más variadas presiones dentro y fuera del ámbito parlamentario para que perdiera el aroma federal que se le había querido dar. Fue uno de los motivos que estuvieron a punto de romper el consenso constituyente (el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) había abandonado entonces la Ponencia en señal de protesta por lo que entendía marginación permanente de sus propuestas).

«Nacionalidad» como término político para designar un territorio con aspiraciones de autogobierno muy relevantes no era entonces ninguna novedad en el vocabulario histórico español, y así se había utilizado ya en las negociaciones de enero y febrero de 1977 entre el presidente Adolfo Suárez y la oposición (la «Comisión de los nueve»)<sup>4</sup> En enero de 1977, a raíz de esas reuniones, el Partido Nacionalista Vasco (PNV), el Partido Socialista de Euskadi (PSE), el PCE y otros partidos vascos emitieron un comunicado en el

que exigían que el resultado de tales negociaciones implicara «en orden a nuestras aspiraciones nacionales [...] el reconocimiento inmediato de la comunidad vasca y la apertura desde ahora de vías que nos garanticen la ulterior institucionalización de un Estatuto de Autonomía con rango constitucional». En efecto, el asunto de las «nacionalidades» se establecía, incluso contra la voluntad del presidente del Gobierno, como uno de los puntos esenciales de cualquier acuerdo político de envergadura.<sup>5</sup>

Por ello, según Solé Tura, el mantenimiento no sólo del término «nacionalidades», sino de la autonomía como derecho (y no como concesión descentralizadora del Estado) así como de la solidaridad como principio de unión y fundamentación de la nación y la patria resultan esenciales para entender el significado histórico último de esta Constitución. En sus propias palabras, estaríamos ante un «empate» en el que «se dan cita, de manera desordenada, las dos grandes concepciones de España, enfrentadas no sólo en el terreno de las ideas, sino también en el de las armas».<sup>6</sup>

El nacionalismo vasco, que había quedado sin representación propia en la Ponencia constitucional (Miquel Roca, de Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) actuaba como representante de la «minoría vasco-catalana», aunque en realidad no lo era), tuvo la primera ocasión de expresarse en la cámara a este respecto al defender sus enmiendas en el seno de la Comisión Constitucional. Éstas fueron en el sentido que la dirección del partido venía marcando y denotaban una clara vocación de relación confederal con España. En ese sentido se dirigían las primeras enmiendas a los artículos iniciales donde se definía España y su soberanía, pidiendo que se entendiera que el Estado no era más que la reunión de «los pueblos que lo forman» y que en ellos (y no, por lo tanto, en España) residía la soberanía.

Por otro lado, presentaban una redacción alternativa del artículo segundo que sustituía la palabra «unidad» por «unión» de las nacionalidades y regiones de España como fundamento de su Constitución.<sup>7</sup> En sus memorias, quien entonces se encontraba al frente del PNV, Carlos Garaikoetxea, apunta algo interesante a este respecto. Las diferencias con el proceso constituyente, dice, fueron previas al tratamiento específico del encaje foral y de los derechos históricos, refiriéndose al «terreno doctrinal» como se reflejaba en

esas primeras enmiendas que tenían la intención de «introducir en aquellas difíciles circunstancias de una frágil transición, plagada de amenazas involutivas, una concepción confederal en el texto constitucional».<sup>8</sup>

Esta «concepción confederal» se vehiculó a través de la idea de un reconocimiento constitucional del «derecho de devolución» que ya se había expresado en Gernika en la primera reunión de diputados y senadores electos y a la que antes me referí.<sup>9</sup> En las enmiendas presentadas por el PNV, este principio se centró en dos vías, una más radical, a sabiendas de que estaba abocada al rechazo de una gran mayoría de los grupos, y otra más viable, que finalmente consiguió convertirse en el artículo constitucional 150.2.

La versión radical del confederalismo propugnado por el PNV se expresó en la conocida enmienda 689. Proponía una disposición adicional que incluía el menú completo: derogación de la legislación histórica que el PNV consideraba antiforal; devolución a las provincias vascas y a Navarra de sus «instituciones y poderes originarios»; renovación del «pacto con la Corona»; capacidad del Consejo General Vasco para acordar y convenir con el «Gobierno de la Corona» lo relativo al traspaso de competencias.<sup>10</sup> La justificación de esta enmienda desplegaba los dos puntos fuertes en los que se asentaba el argumento nacionalista de la devolución: había habido una previa usurpación que podía datarse entre 1837 y 1839 y ello había generado una necesidad constante de lucha por la recuperación de derechos que «ha forzado en los últimos tiempos a seguir caminos alejados de su tradicional forma de sentir y practicar la convivencia». Dicho de otro modo, las dos guerras carlistas y la Guerra Civil debían entenderse como una larga guerra foral, prolongada por ETA, y solucionarse mediante ese ejercicio de devolución constitucional.

La versión más pragmática se contuvo en la enmienda 676 al artículo 139 del anteproyecto que regulaba las relaciones y competencias del Estado y de las autonomías. Hacía suya una previsión que aparecía ya en el anteproyecto acerca de la posibilidad de que el Estado delegara en las autonomías la «gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas» que le eran propias. La interpretación que se le daba era lo que otorgaba a esta medida otra dimensión, pues se veía ahí una posibilidad para que se fuera

produciendo el mismo fenómeno de devolución, aunque fuera de manera más pausada. Era la vía, defendía Xabier Arzalluz ante la Comisión, para que pudiera acomodarse la Constitución con «las nacionalidades que históricamente han mantenido unas instituciones de gobierno y administración profundamente arraigadas», es decir, «los Fueros».

Varios autores, algunos de ellos presentes en las Cortes en aquellos momentos, han relatado el recorrido parlamentario y las varias vicisitudes del reconocimiento constitucional de los derechos históricos.<sup>11</sup> Ambas líneas abiertas por las enmiendas nacionalistas vascas acabarán encontrando reflejo constitucional, la primera de ellas como disposición adicional primera y derogatoria segunda, y la segunda como artículo 150.2. Sin embargo, el nacionalismo llegó al final del debate constituyente manifestando un desacuerdo con la forma en que el texto se había consolidado finalmente, lo que le llevó a abstenerse en el referéndum del día 6 de diciembre de 1978. Según Miguel Herrero de Miñón, ello fue el fruto de una incomprensión por parte de «quienes se aferraban al Estado nacional enterizo y homogéneo» respecto de unas posiciones nacionalistas que, según dicho testimonio, eran de una simpleza perfectamente asumible: «Tan sólo les importaba el reconocimiento de la identidad como cuerpo separado del Estado, sin negar en absoluto que éste ejerciera cuantas competencias fueran necesarias».<sup>12</sup>

Quizá Herrero de Miñón debería haber iniciado la frase con «ni más ni menos» en vez de con «tan sólo», porque, efectivamente, en ese reconocimiento como «cuerpo separado del Estado» estaba y ha seguido estando el meollo del asunto para el nacionalismo. Herrero de Miñón se expresaba en sus memorias desde una perspectiva que traía causa de una larga tradición de liberalismo fuerista español, al que no le causaba problema moral alguno que se disputara sobre la Constitución siempre y cuando el Estado (la Corona) quedaran indemnes.

Para el nacionalismo vasco del momento constituyente la cuestión se movía, en efecto, en ese plano de la diferenciación constitucional respecto a España. Xabier Arzalluz lo confirmaría pocos años después, en 1985, comentando unas jornadas sobre derechos históricos celebradas en San Sebastián: «Pero mi impresión –afirmaba– es que no se ha ido al fondo de lo

que planteaba nuestra enmienda adicional. Que no era testimonial, como algunos han dicho. Aunque éramos conscientes de que no iba a ser aceptada. El que los vascos hayamos quedado fuera de la Constitución no es un mero testimonio. Ni lo es que aceptáramos un Estatuto con la protesta expresa de reserva de todos aquellos derechos que consideramos nuestros».<sup>13</sup>

Hay en esta valoración un par de cuestiones relevantes para nuestro análisis. En primer lugar, ese sentido patrimonial de lo vasco que ya demostró el PNV en aquel debate y que le ha acompañado desde entonces. Había entonces en el Congreso nueve diputados nacionalistas vascos (ocho del PNV y uno de Euskadiko Ezkerra) y 12 que no lo eran (siete del PSE, cuatro de UCD y uno de Alianza Popular). Si se agregan a ellos los de Navarra, cosa razonable para el PNV, la diferencia aumenta considerablemente: nueve diputados nacionalistas y 17 que no lo eran (tres de UCD y dos del PSOE por Navarra), casi el doble. Aclaro estas cifras para que se aprecie mejor ese sentido patrimonial que, por otra parte, no solamente exhibía el PNV, sino que en cierto modo le fue también reconocido por las otras fuerzas políticas que entendieron siempre que el «problema vasco» tenía que ver esencialmente con las reivindicaciones del nacionalismo y que «los vascos» en Madrid eran los del PNV. Este extremo es importante porque esa asunción bastante generalizada también le permitió a este partido manejar adecuadamente las conexiones entre la política institucionalizada a través de la representación democrática en la que participaba y la política entendida como relación entre *hostes* que estaba provocando un incremento exponencial de la violencia terrorista por parte de ETA.

La otra cuestión relevante que se desprende de la apreciación *a posteriori* de Xabier Arzalluz tiene que ver con el núcleo duro del posicionamiento de su partido en el proceso constituyente. Es interesante que en 1985 Arzalluz siguiera considerando relevante recordar que en su partido eran plenamente conscientes de que la enmienda 689 no iba a poder ser aceptada por ningún otro grupo, ni siquiera por el nacionalismo catalán. Si la mantuvieron hasta el final y si la versión final que recoge la Constitución española no les resultó aceptable fue por un motivo que revela también el mismo jefe de filas parlamentario del PNV en aquellos momentos. Rememorando casi treinta años



después estos hechos, resume la tesis de aquella enmienda del siguiente modo, como si estuviera hablando a los miembros de la Ponencia constitucional y proponiéndoles sin recato volver a tiempos preconstitucionales: «Puesto que decís que hay que anular las bases de los desacuerdos históricos, deshaced el error de Cádiz y restaurad el sistema foral de nuestros territorios».<sup>14</sup>

Contra lo que Carlos Garaikoetxea ha sostenido, Arzalluz reivindica que su voto favorable en la Comisión Constitucional a la propuesta de enmienda que se convertiría en la definitiva disposición adicional de nuestra Constitución fue «su mejor pegada política».<sup>15</sup> En efecto, permitió al PNV no tener que abandonar los trabajos constituyentes y, al mismo tiempo, seguir sosteniendo y negociando hasta el debate definitivo en el Congreso su propia propuesta. Y ésta tenía mucho que ver, efectivamente, con un problema del nacionalismo vasco más con la historia del constitucionalismo español (o incluso, con la historia del constitucionalismo a secas) que con el proyecto constitucional que se debatía. De ahí que Arzalluz tuviera en mente Cádiz como cuna del constitucionalismo cuando se refería al «origen» del problema.

#### AQUEL 21 DE JULIO

El 21 de julio de 1978 fue decisivo en todo este proceso, pues confluyeron tres acontecimientos que lo caracterizan fuertemente. Aquel día se publicaba en el *BOE* la Ley 39/1978 de 17 de julio que regulaba las elecciones locales y se cumplían ciento dos años de una de las leyes decimonónicas que solamente los nacionalistas consideraban aún en vigor, la del 21 de julio de 1876. Si todavía hacía falta –después de la legislación que ya hemos visto anteriormente– alguna confirmación de que esa norma había perdido ya toda fuerza, el artículo 36 de la Ley de Elecciones Locales afirmaba: «La aplicación de la presente ley en las Provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya lo será sin perjuicio del respeto *en su integridad* a las normas peculiares de cada una de ellas en materia de organización y funcionamiento

de sus instituciones provinciales» (la cursiva es mía).<sup>16</sup> En Navarra el rasero lo seguía marcando la Ley de 16 de agosto de 1841 que el fuerismo navarro siempre denominó «Ley Paccionada» y que es como también la denomina la Ley de Elecciones Locales de 1978.

A cualquiera que esté familiarizado con la historia vasca del siglo XIX este lenguaje se le antojará, sin duda, muy similar al utilizado entre 1839 y 1876 en las previsiones de adaptación de la legislación general a la especificidad foral vasca y navarra.<sup>17</sup> Es importante recordar esta previsión legislativa junto con los anteriores decretos legislativos ya mencionados que derogaron el Decreto-ley de Franco de 1937, restablecieron las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa y reconvirtieron el régimen foral alavés de nuevo en parlamentario. Con todo ello podría darse por realizada buena parte de la «restauración foral». De hecho, con este conjunto de normas toda la legislación decimonónica que había alterado el régimen foral provincial vasco quedaba sin el más mínimo efecto.

Ese mismo día, el 21 de julio de 1978, por la mañana, pocas horas antes de comenzar el debate en el Congreso, ETA había asesinado en Madrid a un general de brigada –Juan Sánchez Ramos– y a su ayudante, el teniente coronel Juan Pérez Rodríguez. Era viernes, de modo que el sábado 22 (día de la semana de máxima difusión de la prensa escrita) buena parte de los periódicos españoles llevaban a sus portadas una estremecedora fotografía de ambos militares acribillados a balazos en el asiento trasero del coche oficial.<sup>18</sup> Los cuerpos sin vida de dos militares de alta graduación, en medio de cristales rotos y la sangre sobre sus ropas castrenses constituían una clara expresión de lo que ETA entendía por política. En una escalada que dejaba ya enanas cifras de años anteriores, desde que comenzara el debate constitucional ETA había asesinado con estas dos a 17 personas (de las que seis no pertenecían ni al Ejército ni a cuerpos policiales).<sup>19</sup> Hablando de ese mismo día, el diputado de Euskadiko Ezkerra (EE) y abogado donostiarra Juan María Bandrés haría el siguiente comentario al periodista Raimundo Castro: «Siempre que hay una situación histórica importante, siempre que se consigue un punto de arranque para algo, en ese momento que parece que lo tienes todo a huevo y que estás danzando, viene ETA y arma la de Dios...».<sup>20</sup>

Entre las víctimas recientes de ETA se encontraba José María Portell, periodista ya mencionado anteriormente, a quien pistoleros de ETA asesinaron a la puerta de su domicilio el día 28 de junio. El asesinato de Portell era la confirmación de que los *bereziak* se habían colocado definitivamente al mando de ETA-m junto a la vieja guardia de los militares, pues a través de este periodista, redactor jefe de *La Gaceta del Norte* y director de la *Hoja del Lunes* de Bilbao, se estaba gestionando en esos momentos una posible negociación con una parte de ETA.<sup>21</sup> La propia organización había insinuado esa posibilidad de negociación en su publicación *Zutik* ante la debilidad en que había quedado tras las elecciones del 15 de junio en las que la abstención que propugnaba el ala militar no había superado en más de un 1% la media española.

Ante ello, el Gobierno había puesto en marcha varias vías de acercamiento a las orillas de ETA (incluida, según Mario Onaindía, una mediación de Josep Taradellas). Lo cierto es que, según narra el propio Portell en *Amnistía arrancada* (1977), se entrevistó en Bilbao a comienzos de 1977 con «una persona muy conocida dentro de todo el contexto del Gobierno del presidente Suárez».<sup>22</sup> Si este asesinato –junto con el del etarra José Miguel Beñarán, *Argala*, en diciembre de ese año– cegaba definitivamente cualquier vía de escape de ETA hacia la política democrática, los del general Sánchez Ramos y el teniente coronel Pérez Rodríguez tenían la evidente intención de interferir en el proceso constituyente, que se encontraba entonces en un momento decisivo para definir la constitucionalización de la autonomía vasca. «Cada atentado de ETA –recuerda Solé Tura– significaba la paralización de la discusión o la reapertura de discusiones ya cerradas».<sup>23</sup>

Como bien detectó un autorizado testigo y protagonista de este momento, José Ramón Recalde, en estos momentos situados entre la amnistía de 1977 y las primeras elecciones vascas de 1980 fue cuando se terminaron de decantar dos espacios de la política desde entonces incompatibles. Quien fuera el primer director general de Derechos Humanos en el País Vasco recordaba que si todavía en 1977 estaba planteada «una batalla por el protagonismo en la liquidación de los restos del franquismo, si éste correspondería a los

partidos democráticos o a los violentos», en 1980 el proceso constituyente de la autonomía lo había dejado claro en favor de la primera opción, lo que explicaría el extraordinario incremento de la actividad de ETA precisamente en esos años.<sup>24</sup>

Estos atentados y asesinatos de ETA se produjeron en medio de una inusitada tensión social en el País Vasco y Navarra. Hacía unos días se habían suspendido las fiestas de San Fermín por la muerte de Germán Rodríguez, joven militante de la Liga Comunista Revolucionaria (LCR), muerto de un disparo durante los enfrentamientos con la Policía Armada que siguieron a la entrada de efectivos de la misma en la plaza de toros para detener a jóvenes que habían ocupado el coso con una pancarta en favor de la amnistía. Pocos días después, el 11 de julio, moría otro joven en San Sebastián, Joseba Barandiarán, por disparos de la Policía durante la celebración de una manifestación en protesta por los acontecimientos de Pamplona. Ese mismo día se hizo público un duro comunicado del Consejo General Vasco exigiendo determinar la responsabilidad de la autorización del uso de armas de fuego en la represión de manifestaciones y reclamando para sí la transferencia de Orden Público.<sup>25</sup> Dos días después, el 13 de julio, doscientos policías del mismo cuerpo realizaron actos vandálicos en Rentería, donde destrozaron escaparates y robaron diversos artículos para escándalo de todo el país.<sup>26</sup>

Todo ello debe enmarcarse en un tipo de escenario que no es en absoluto extraño al momento de la Transición. Sin caer en exageraciones y descalificaciones globales de ese momento, es importante tener presente que la violencia política formaba parte del ambiente del momento.<sup>27</sup> Esto no era algo peculiar y exclusivo de España (Italia, Alemania y Reino Unido tenían entonces activos importantes grupos terroristas), pero en España sí hubo momentos especialmente delicados en los que las opciones violentas estuvieron a punto de superar de nuevo a la democracia institucionalizada.<sup>28</sup> No debe perderse de vista, en definitiva, que la Transición también lo fue hacia un escenario inédito en la historia contemporánea de España de renuncia radical a la violencia para acceder al poder que, en algunos casos, no se consolidó hasta los años ochenta con el fracaso del golpismo de extrema

derecha y, en otros, hasta más tarde, los noventa y primera década de la presente centuria (caso de los terrorismos de extrema izquierda y del ultranacionalista vasco respectivamente).<sup>29</sup>

Es importante tener presente este escenario porque, sin duda, tuvo entonces un efecto retroalimentador de la violencia etarra. Ésta era, con mucho, la más habitual y dañina, con más de un 90% de muertes en acciones terroristas a su cargo, pero el contexto de violencia ambiental permitía presentarla más fácilmente como una más o incluso como una legítima defensa frente a otras violencias.<sup>30</sup> A pesar del predicamento que ha tenido la idea de que, paradójicamente, la violencia durante la Transición contribuyó (mediante los intentos de desestabilización) a su estabilización, creo que el caso que nos ocupa puede mostrar, si no lo contrario, al menos sí algo diferente.<sup>31</sup>

Por ello quizá sea preciso advertir de nuevo que no debe analizarse la violencia durante la Transición como un solo hecho histórico, pues fueron varios, con diferentes causas y consecuencias, confluentes en aquel momento. Aunque está fuera de toda duda que la violencia es un componente innegable del período, la que se produjo en el País Vasco tuvo un efecto que no ha de medirse únicamente por su contribución a la estabilización. Ese efecto fue evidente en la estrategia seguida por Adolfo Suárez y Felipe González de dejar en manos de la hegemonía nacionalista el tratamiento de la «cuestión vasca». Sin embargo, más allá de ese hecho, la violencia en el caso vasco fue un factor determinante desde una expresión tan antipolítica como es el asesinato del contrincante político. Ello fue posible entonces porque, como ha indicado Antonio Rivera, en el País Vasco entre marzo de 1976 y el final del proceso constituyente de la autonomía sectores relevantes de la sociedad vasca creyeron realmente que la ruptura, y con ella una suerte de revolución, era factible. Las reclamaciones airadas del Consejo General Vasco para que le fueran transferidas las competencias de Orden Público tienen mucho de intento de dar legitimidad institucional a un agente clave que por momentos se estaba saliendo del engranaje y provocando un movimiento no deseado en la sociedad hacia el convencimiento de la necesidad de la ruptura.<sup>32</sup>

La tercera pieza que hizo especialmente determinante ese 21 de julio de

1978 fue el remate del trámite parlamentario de la Constitución en el Congreso y, en él, de la disposición adicional primera. En nombre del PNV, Arzalluz defendió una propuesta que había tenido un periplo muy tortuoso, ya no en instancias parlamentarias, sino en los más insólitos lugares (hoteles, restaurantes, clubes privados, cafeterías o domicilios particulares). La última fase de estas negociaciones, en el Salón de Ministros del Congreso, había llegado a topar con el muro que ya sería infranqueable a cualquier negociación: si el reconocimiento constitucional de los derechos históricos debía o no contener una referencia explícita a la Constitución misma como referencia de interpretación para su «actualización». La propuesta nacionalista defendida ese día *in voce* por Arzalluz, y, al parecer, derivada de una idea previamente aceptada por UCD, evitaba esa referencia disponiendo que la actualización de los derechos históricos –que era lo realmente relevante desde un punto de vista constitucional efectivo– debería negociarse entre el Gobierno y las instituciones representativas vascas e incorporarse posteriormente al ordenamiento.<sup>33</sup>

Es interesante observar cómo aquí, en su última versión, la posición del PNV seguía obviando no solamente a la Constitución, sino también a las Cortes, que no pintarían nada de cara a la actualización del derecho histórico vasco: serían las instituciones vascas y el Gobierno, como en el siglo XIX, quienes deberían negociar dicho ajuste constitucional. Era eso precisamente lo que no podían admitir ni la UCD ni el PSOE (aunque éste estuviera entonces mucho más cerca de cerrar un acuerdo con el PNV), es decir, que la propia Constitución generara un espacio extraconstitucional en España.<sup>34</sup>

Sin embargo, que para el nacionalismo ése era el punto nodal de la cuestión lo transmitían unas declaraciones de Carlos Clavería, dirigente del PNV navarro, al diario nacionalista *Deia* mostrando la inquietud de que la disposición adicional primera, tal y como fue aprobada ese 21 de julio y quedaría ya en el texto constitucional español, reproducía palabra por palabra el artículo primero de la Ley de 25 de octubre de 1839. Al aprobarse por vez primera en el Congreso de los Diputados un reconocimiento de los fueros vascos y de Navarra en 1839 se había hecho «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía». El diputado nacionalista, al aludir a esta ley



como limitadora de los derechos históricos vascos, se refería al hecho de que «supedite el reconocimiento del fuero a los límites estrechos que presenta la Constitución», o, lo que era lo mismo, «no reconocer la plenitud de nuestra foralidad, es decir, de nuestra soberanía».<sup>35</sup>

«Dándole vueltas a ello [la posición a adoptar para no aprobar la Constitución pero sí acceder a un Estatuto], Mitxel Unzueta y yo pensamos en una posibilidad: meter en danza la vía foral», es decir, «su original soberanía [de los territorios vascos] [...] pensamos que podría resultar más inteligente abrir una vía específica para los derechos del pueblo vasco mediante la reintegración o devolución de los derechos históricos forales que, en teoría, nos retrotraían a una soberanía originaria».<sup>36</sup> Estas manifestaciones tanto del jefe parlamentario del PNV en 1978 como del entonces presidente del partido pueden ponernos sobre la pista del motivo por el que el nacionalismo vasco no aceptó la Constitución española y promovió la abstención en el referéndum de diciembre. Lo que Miguel Herrero de Miñón presenta en sus memorias como una pretensión perfectamente asumible por la Constitución – sólo rechazada por el españolismo rampante de sus correligionarios– planteaba, sin embargo, precisamente una impugnación del sentido constitucional de la Carta Magna en Euskadi. Herrero de Miñón y Arzalluz, en cierto modo, reproducían los papeles de los liberales bien avenidos del moderantismo español y el fuerismo vasco del siglo anterior.

El momento es muy relevante porque fue entonces, en el proceso constituyente, cuando el PNV generó el núcleo duro de un planteamiento político que, si no perseguía la independencia respecto del Estado, sí lo hacía respecto de la Constitución. Permanecer en el Estado –con todo lo que ello significaba, sobre todo en el ámbito internacional– pero, a la vez, situarse al margen de la Constitución ha sido desde entonces un anhelo nacionalista. Por ello precisamente tanto la propuesta del *lehendakari* Juan José Ibarretxe de 2004 como el conflicto político abierto en Cataluña desde 2011 han constituido para el PNV ejemplos de por dónde no tiene que ir su devenir político.

No se trataba de conformar un «cuerpo separado» del Estado, sino precisamente de lo contrario, de permanecer como cuerpo del Estado, pero

constitucionalmente independiente del mismo. Como demostraría la historia de la política nacionalista hasta la presentación y tramitación parlamentaria del denominado Plan Ibarretxe en 2003-2005, este planteamiento originario de la fase constituyente tendría largo recorrido posterior. Realmente, la originalidad y al mismo tiempo la razón del fracaso de Juan José Ibarretxe consistió en querer fundir el radicalismo simbólico con la práctica de la política, resultando una interpretación extrema del principio de la independencia constitucional vasca.<sup>37</sup>

Carlos Garaikoetxea relata en sus memorias que tuvo que trasladarse a Madrid para la última fase de las negociaciones sobre la disposición adicional primera, dando a entender que no se fiaba mucho de Xabier Arzalluz y de Mitxel Unzueta, líderes del grupo nacionalista en el Congreso y en el Senado, respectivamente. Incluso, relata, tuvo que hacer un claro gesto negativo a este último desde la tribuna para cortar su titubeo a la hora de la votación definitiva. En un comunicado oficial, el presidente del PNV aclaraba que la negativa a aceptar el texto constitucional obedecía a que la disposición adicional primera, tal y como quedó, no implicaba de suyo «la devolución de unos poderes originarios que nos fueron arrebatados» ni «una vía específica para completar las facultades de autogobierno».

Aunque coincidente con ella, días después Arzalluz matizaba algo esta visión al recordar que ahí estaba por ejemplo el artículo 150.2, creación del nacionalismo vasco, y que potencialmente abría indefinidamente el espectro competencial autonómico.<sup>38</sup> Este mismo líder, en un mitin celebrado en Gallarta a comienzos de julio, remacharía la idea esencial: el error que han cometido los constituyentes es que no han entendido que respecto del País Vasco «la Constitución debe negociarse de soberanía a soberanía».<sup>39</sup> Un observador perspicaz presente en la sala de máquinas de la elaboración constitucional lo captó perfectamente: «Los dirigentes del PNV entendieron el proceso constituyente como la oportunidad de conseguir el “Pacto Foral”, es decir, una fórmula que les permitiese mantener la ambigüedad sobre el tema del independentismo, superando el callejón sin salida a que éste conducía; pero a la vez, manteniendo la apariencia jurídica de alguna forma de soberanía de Euskadi».<sup>40</sup>



El nacionalismo, por tanto, estaba interpretando la foralidad en 1978 en el mismo sentido que lo había hecho desde sus orígenes. No es casual en absoluto que para dar explicación al sentido de ese derecho foral o histórico Arzalluz remita a *Bizkaya por su Independencia*, el texto matriz de la ideología de Sabino Arana publicado en 1892.<sup>41</sup> Fue en ese texto donde el fundador del nacionalismo vasco transformó radicalmente la idea y el sentido del Fuero y del régimen foral como una manera particular de estar las provincias vascas en España. A partir de este texto, el nacionalismo vasco ha entendido, hasta hoy, que la esencia de la foralidad es la «soberanía originaria». Dicho de otro modo, se trataba a finales del siglo XIX –y aún en los años de la constitución de la autonomía vasca– de desvincular el principio de la foralidad de cualquier principio constitucional, no ya sólo con el adjetivo de español, sino de la cultura misma de la Constitución. El propio Arzalluz daba sentido a esta desconexión originaria entre el nacionalismo y la modernidad liberal y constitucional refiriéndose al nombre de su partido pocos años después: «Quiere proclamar que no hemos nacido como pueblo al socaire de un principio moderno, ni en virtud del espaldarazo de unas doctrinas, nobles si se quiere pero sometidas al devenir contradictorio de las filosofías políticas».<sup>42</sup>

Respondiendo a esa concepción tan poco liberal de la política, podría decirse que, desde este momento fundacional de la autonomía vasca, el nacionalismo vasco centró su discurso en el ser y no en el estar del pueblo vasco. Le interesaba salvaguardar una interpretación de los fueros en clave esencial, esto es, los fueros como aquello que permite ser al pueblo y no como el constructo jurídico-histórico que permite al país estar en España. Lo interesante es que tradicionalmente la foralidad había sido sobre todo esto último, una «forma de estar» –como dijo en una ocasión el conde de Campomanes– y que el texto sabiniano citado no casualmente por Arzalluz para explicar la idea nacionalista del Fuero fue el que inauguró una interpretación radicalmente distinta (el Fuero como independencia) que, por

paradójico que sea, resulta antiforal.

Aunque volveremos luego a insistir en esta paradoja discursiva del nacionalismo, creo necesario insistir en su concreción en ese preciso momento histórico. El PNV cifró finalmente su desacuerdo constitucional en lo que entendía y presentó públicamente como «déficit foral» de la Constitución. Sin embargo, como hemos recordado, de hecho ya se estaba legislando en la vía de una reintegración foral antes de iniciarse el debate constitucional. A su vez, la disposición adicional primera combinada con el artículo 150.2 daban mucho juego al respecto, como se probaría en los años posteriores. La cuestión relevante entonces sería cuál era el motivo de fondo si la «devolución» foral (como gustaba llamarla el nacionalismo) no parecía que estuviera en duda, como reconoció expresamente ante el Consejo Foral navarro el dirigente nacionalista Manuel de Irujo: «[...] tengo la obligación de ser leal con los hechos mismos y de afirmar que esta Constitución, tal como está redactada en el proyecto aprobado por el Congreso, es la más liberal, la más abierta, la más avanzada, la más foral que pudiéramos pedir los navarros que se ha hecho en Madrid».<sup>43</sup>

De las respuestas a esta cuestión de los propios dirigentes nacionalistas del momento podemos colegir que ese rechazo constitucional radicaba en una inviable interpretación nacionalista de la foralidad. Lo era en la medida en que suponía una cancelación histórica definitiva de la misma al asociarla a un principio de nacionalidad que le era completamente ajeno. Ese principio de nacionalidad planteaba una cuestión de exclusividad de la soberanía (no ya provincial, por supuesto, sino de un pueblo vasco, como luego veremos confirmarse con el Estatuto y la Ley vasca de Territorios Históricos) que resultaba totalmente ajena a la tradición foral vasca.

Es importante recordar que ese afán de superación y de liquidación foral, aun usando paradójicamente un lenguaje foral, estaba inscrito desde el principio en el discurso nacionalista. En efecto, cuando a finales de agosto de 1977 el Euskadi Buru Batzar del PNV hizo público su proyecto de «ente preautonómico», para oponerlo al socialista publicado días antes, insistió en marcar la diferencia con éste precisamente en el sujeto de imputación de la soberanía al pueblo vasco. Fue entonces, no casualmente, cuando el

nacionalismo introdujo en su lenguaje político la expresión «territorio histórico».<sup>44</sup>

La razón de fondo de la negativa nacionalista a asumir la Constitución preñada de foralidad por su disposición adicional primera y el artículo 150.2 radicaba, por tanto, en una razón de fondo que tenía que ver con la complicada relación que el nacionalismo había mantenido con el constitucionalismo desde sus orígenes. Producto de ella, lo que Euskadi podía compartir con España, según el planteamiento nacionalista, era el Estado, pero de ningún modo la nación y menos aún la Constitución.

Recientemente, Luis Castells ha afirmado que en los años de la Transición fue cuando comenzó a conformarse una cultura historiográfica moderna en el País Vasco capaz de llevar a cabo una crítica académica y rigurosa de muchos lugares entonces realmente comunes del discurso historiográfico tradicional.<sup>45</sup> Aquella incipiente producción académica (y enseguida universitaria, con la evolución de la Universidad de Bilbao a la del País Vasco)<sup>46</sup> comenzaba, por un lado, a proponer una lectura drásticamente diferente de la edad moderna vasca, en la que se cuestionaban asunciones muy arraigadas, como el igualitarismo, la exención fiscal y militar, la desarticulación de la foralidad provincial por el centralismo borbónico o la idealización de la economía rural vasca.<sup>47</sup> Por otro lado, empezaban a aparecer análisis historiográficos sobre los orígenes ideológicos del nacionalismo vasco, acompañados de tempranas elaboraciones teóricas sobre la idea de nación.<sup>48</sup>

Esta nueva historiografía comenzaba también a llegar al espacio público a través de la prensa, siendo probablemente el caso más interesante para nuestro análisis el del texto publicado por Juan Pablo Fusi en *El Correo* (con mucho, el periódico de más amplia difusión en el País Vasco) en marzo de 1978, esto es, entre la presentación de enmiendas al anteproyecto de la ponencia constitucional y su debate. Es un texto interesante por dos motivos. En primer lugar, porque iniciaba una comunicación entre la historiografía académica y la sociedad vasca, contribuyendo con ello a la formación de la opinión pública que tendrá luego muy notables continuadores (Jon Juaristi, Manuel Montero, Antonio Rivera, Antonio Elorza, Santiago de Pablo, entre

otros). En segundo lugar, porque sintetizaba en el espacio de un artículo de opinión un planteamiento bien diferente de la habitual interpretación dualista de la historia vasca iniciada por Sabino Arana y que llegaba hasta los discursos de Arzalluz o Unzueta en las Cortes en aquellos momentos. En vez de ver la historia vasca contemporánea como un permanente dualismo España/Euskadi, Fusi proponía la idea del pluralismo, es decir, de una conformación compleja de la Euskadi contemporánea donde también había otras familias ideológicas y políticas y, lo que era más relevante, donde se podían estudiar formas diversas de entender la autonomía.<sup>49</sup>

Aunque existía entre las filas nacionalistas la percepción de que algo se movía en el ámbito de la historiografía y no precisamente en el sentido de abonar su *vulgata* de la historia vasca, esa nueva historiografía no había conseguido una capacidad de penetración en el debate público que debiera preocupar en exceso al nacionalismo vasco. Esa percepción explica el interés que muestran las publicaciones nacionalistas por esa nueva historiografía a medida que va apareciendo, poniendo buen cuidado para etiquetarla en conjunto, normalmente bajo el epíteto de «marxista».<sup>50</sup> Los nutrientes para elaborar un discurso político sobre la foralidad vasca en el sentido que decían Arzalluz y Garaikoetxea provenían de otras fuentes y estaban perfectamente fijados.

La literatura sobre la que se apoyaba el discurso nacionalista sobre la foralidad vasca daba por hecho que se trataba de una legislación que emanaba directamente del pueblo vasco, de una suerte de *Volksgeist* jurídico basado en costumbres y tradiciones propias. El clérigo José Lasa Apalategui, por entonces profesor de euskera en la Escuela Oficial de Idiomas de Bilbao, confeccionó un librito con vocación de divulgación de esa idea nacionalista de la foralidad dirigido a sus jóvenes alumnos. Sobre el formato no le cabían dudas: «Por ello [para mejor divulgación] he adoptado un tono escolar, sencillo, llano, popular, con preguntas y respuestas, como los catecismos cristianos». Era, además, la de Lasa Apalategui la aproximación que le reclamaba José Ramón Scheifler a Antonio Elorza: «El corazón ha hablado en él tanto o más que la inteligencia...».

La idea central de este catecismo era transmitir esa idea del Fuero como

un derecho que se confundía con el pueblo, no pudiéndose, de hecho, determinar ni siquiera sociológicamente su origen: «Dios lo sabe. Preguntar por el origen sociológico del Fuero bizkaino equivale a preguntar por el origen de la misma índole del pueblo que le dio su ser y vida». Estaríamos, literalmente, ante un derecho natural y prehistórico, ante una imposición histórica tan contundente como el paisaje sobre la que poco cabía decidir: «Si hemos heredado la raza y la lengua, ¿por qué no sus normas y formas de vivir colectivas?». <sup>51</sup>

Ésta era entonces la idea más habitual de la foralidad, aquélla que hacía de «los fueros» una suerte de Constitución inmemorial vasca en asedio permanente desde un artificio político como era el Estado y la Constitución liberales. Así lo expresaba otra obra divulgativa publicada por entonces: «Los fueros vascos son el conjunto de normas aceptadas en la convivencia desde tiempo inmemorial, expresadas por usos y costumbres y transmitidas por vía oral a través de los tiempos». A diferencia de la Constitución, no eran una normatividad que requiriera de la escritura ni de la formalidad legislativa, haciéndolo únicamente en casos en que «precisaban defensa y consignación, pues la práctica usual, ni antes ni ahora, no se regula en leyes». Era una perspectiva histórica en la que la Constitución y su cultura no podían ser más que perturbadoras de esa natural fusión entre pueblo y derecho. <sup>52</sup>

Esa fusión entre pueblo y derecho era asumida por un autor que Arzalluz tenía muy presente cuando defendía la posición nacionalista en el debate de la disposición adicional primera. Los fueros –sostenía en 1976 Federico de Zabala– «han nacido del pueblo, son parte del mismo, de “su manera de ser”». Zabala era senador en las Cortes constituyentes y sería luego el primer director de la revista de actualidad y pensamiento político más importante del nacionalismo vasco, *Muga*. El pensamiento de Arzalluz era coincidente con el de Zabala, como pudo verse en su argumentación en defensa de la primera enmienda, la 689, acerca de la incapacidad de la representación parlamentaria española para definir o delimitar en forma alguna el derecho vasco.

Zabala afirmaba, como luego lo haría Arzalluz ante la Comisión Constitucional, que la auténtica doctrina foral era «la que considera a los fueros como derechos nacidos del pueblo vasco y, por consiguiente, niega a

las Cortes y a todo otro poder del Estado la facultad de modificar las instituciones forales “sin el asentimiento libre de su Junta General legítimamente convocada”». <sup>53</sup> En una obra publicada algunos años antes, en 1971, concebida como un compendio de historia vasca (materia que profesaba en la delegación universitaria de Deusto en San Sebastián) Zabala había elegido como título *Historia del Pueblo Vasco*. En realidad, es una historia de los «núcleos políticos» (las provincias, el reino y el señorío), como no podía ser de otro modo, pero el principio interesante para la figuración de un sujeto histórico vasco estaba asumido desde el arranque: «¿Constituían estos pueblos una unidad étnica o eran pueblos completamente diferenciados? Hoy en día vemos que constituyen una sola etnia, pero el problema se plantea con esta pregunta: ¿Cómo se llegó a esta unidad? ¿Eran en su origen una misma raza o no lo eran?». <sup>54</sup>

El nacionalismo vasco estaba, por tanto, asumiendo que entre pueblo vasco y derecho propio existía una suerte de unión mística. Debe aclararse que no era la única posición ideológica que lo hacía. Si hubo entonces tanto desencuentro entre la UCD de Navarra y el PNV fue precisamente por manejar ambos una misma cultura foral desde asunciones diferentes de cuál era el «pueblo» fusionado con el derecho. Uno de los dirigentes centristas navarros más activos entonces, Jaime Ignacio del Burgo, recuerda en un reciente libro que el programa foral de la UCD lo aportó el Partido Social Demócrata Foral, que él mismo había fundado en 1976. Sostenía dicho programa «que la autonomía foral tenía un carácter originario y que el pueblo navarro era el único titular del poder foral». <sup>55</sup> Es decir, que podía utilizarse un lenguaje foral muy similar al nacionalista vasco pero con imputaciones de titularidad y capacidad de decidir diferentes, pues el nacionalismo siempre incluyó a Navarra en su proyecto nacional, lo que hacía estos discursos difícilmente conciliables. <sup>56</sup>

En ese contexto no debe extrañar que en aquellos años el auténtico icono de la cultura vasca fuera el prehistoriador José Miguel de Barandiarán. Por su condición de sacerdote y el hecho de ser, con mucho, el intelectual más longevo, pero también para conferirle la condición de patriarca de la cultura vasca, se le conocía en esos medios como «aita Barandiarán». Su gran



aportación a esta idea del «pueblo vasco» la había hecho en los años previos a la Guerra Civil con la publicación de un estudio donde databa a finales del paleolítico la conformación de una especie peculiar, vasca, de cromañón.<sup>57</sup>

Cómo no iba a entusiasmar en esos ambientes un intelectual de edad proecta que unía las condiciones de sacerdote y etnólogo, y que identificaba una «cultura vasca» en rasgos como «la casa», que era mucho más que el hogar, era la propia comunidad: «Por eso amamos la casa y queremos que se conserve íntegra, que no sea enajenada, que se perpetúe como refugio que es de los vivos y de los muertos de la familia». Casa que, por otro lado, corría entonces (en 1976) grave peligro de desintegración: «La lengua nativa se pierde en muchas zonas. Las viejas categorías y estereotipos han sido olvidados», además de una inmigración que tenía el efecto de desarraigar no a los gallegos, extremeños, castellanos y andaluces sino, de manera más grave, a los autóctonos.<sup>58</sup> En ese imaginario la casa era el pueblo y existía desde que se pintaron las paredes de las cuevas de Santimamiñe y Ekain que tanto entretuvieron a los prehistoriadores vascos. La fusión de ese pueblo y su derecho no sería más que un hecho tan natural como el entorno de aquellas cuevas que habían visto nacer al cromañón vasco.

Para aquella operación a que se referían Garaikoetxea y Arzalluz de utilizar el argumentario foral con el objeto de defender su pretensión de una independencia constitucional tal fusión de pueblo y derecho resultaba esencial. Como señalaba entonces uno de los autores que parece también inspirar directamente el discurso de Arzalluz aquel 21 de julio, Elías Amézaga, no había que ver el Fuero como un instrumento jurídico envejecido, sino como algo vivo. No había que verlo siquiera primordialmente como instrumento jurídico, sino como expresión vital del pueblo. «Pero en realidad –decía Amézaga en 1976– no se discuten normas jurídicas sino normas de vida y eso no cambia...», porque en ese «Fuero» estaba todo, desde el *habeas corpus* hasta la libertad de conciencia.<sup>59</sup> A esta forma de entender ese «Fuero» nacionalista se refería el dirigente parlamentario del PNV en su discurso ante las Cortes cuando afirmaba que era creación del pueblo «sin influjos de eruditos de las ideas».

Cuando en el último *round* del debate constitucional de la foralidad vasca



el senador nacionalista Mitxel Unzueta defendió la enmienda 979, mediante la cual el PNV trazaba la raya del control de constitucionalidad del derecho histórico vasco que no estaba dispuesto a admitir, lo hizo sustentado en la idea de que la «cuestión vasca» llevaba pendiente de solución desde 1839, precisamente por haberse roto entonces el compacto formado entre comunidad natural y derecho igualmente natural.<sup>60</sup> La literatura que venimos viendo abonaba como un lugar común indiscutible ese presupuesto. Federico de Zabala escribiría al año siguiente en la revista *Muga*, que él mismo dirigía, un artículo sobre el final de la primera guerra carlista, ese momento al que se refería Unzueta, dando por hecho que los fueros eran cosa popular y la Constitución y el liberalismo cosa de la élite. El pueblo aquí no era solamente una categoría social, una manera de decir plebe, sino mucho más puesto que era «el pueblo vasco»: «Este enraizamiento de los fueros en el corazón del pueblo vasco que, como una constante histórica, se repite en el transcurso de los tiempos, cobra nueva vida debido a la dinámica misma de la guerra».<sup>61</sup>

A la «dinámica de la guerra» se referiría precisamente Unzueta en el Senado. Como era tópico en el discurso nacionalista (en gran medida convertido en discurso público), las guerras carlistas se presentaban como guerras forales y no costaba mucho esfuerzo interpretar también la Guerra Civil y el terrorismo etarra en ese mismo sentido y línea del tiempo. Por ello el PNV insistió mucho en los debates constitucionales en vincular estrechamente la suerte de su propuesta con la de la violencia terrorista.

La forma nacionalista de entender la pertenencia al Estado español salvaguardando una independencia constitucional vasca se presentaba como el modo de «remover importantes obstáculos que se oponen al arreglo del problema político del País Vasco y la concordia de los pueblos de España».<sup>62</sup> Ese mismo mes de septiembre de 1978 ETA cometería cinco asesinatos, incrementando notablemente su actividad terrorista a partir de ahí, es decir, coincidiendo con el tramo final de discusión de la Constitución en la Comisión Mixta (Congreso y Senado) y en los plenos finales.<sup>63</sup>

Éste era un aspecto en el que el PNV sabía que debía moverse con cautela. Por un lado, era inequívoco su posicionamiento contrario al discurso sustentador de la violencia política como alternativa a la política democrática

e institucionalizada. Por otro, sin embargo, no podía dejar pasar la ocasión de presentar una interpretación propia del fenómeno de la violencia terrorista. Ésta se basaba, precisamente, en la idea base de la ruptura del cuerpo compacto formado entre pueblo y derecho por la irrupción del constitucionalismo, siendo la violencia una forma recurrente de respuesta a dicha ruptura. Consecuentemente, sólo la «devolución», es decir, la aceptación de la propuesta nacionalista de independencia constitucional vasca, podía poner fin a la violencia.<sup>64</sup>

Como ha sido recordado por la historiografía, el instante en que esta confluencia entre violencia y política en el momento constituyente se vio más claramente en el discurso nacionalista fue el 28 de octubre de 1978. Coincidiendo con la adopción de la postura final de abstención en el referéndum constitucional, el PNV convocó por vez primera una manifestación contra la violencia política. En principio la convocatoria iba a ser contra ETA, pero se reformó haciéndola contra todas las formas de violencia y diluyendo así la responsabilidad etarra y, lo que es más relevante para nuestro análisis, pidiendo expresamente la no asistencia de la UCD y fijando en el Gobierno buena parte de la responsabilidad respecto de la violencia por no dar salida a esa reunificación del cuerpo místico del pueblo vasco y su derecho.<sup>65</sup> Fue el ejemplo más palmario de los matices que la presencia de la creciente violencia política introdujo en el argumentario nacionalista, permitiendo mostrar, junto al repudio moral, la comprensión histórica de la violencia terrorista.<sup>66</sup>

Ése fue el tope que no pudo superarse. Por parte socialista se hicieron intentos de atraer a última hora al PNV y a la UCD a un entendimiento que hiciera imposible a los nacionalistas vascos no aceptar el texto constitucional. Sin embargo, ese acuerdo no pudo producirse en gran medida porque, como quedó patente en las explicaciones finales de voto de los grupos en el debate en el Congreso, la idea foral del PNV de unión al Estado e independencia de la nación (es decir, independencia constitucional) se topó con la reclamación por parte de la UCD (y en buena medida también de otros grupos, empezando por el PSOE) de una oferta que podía incluso llegar a lo contrario, una paulatina relajación de la disciplina del Estado (a través del artículo 150.2,

obra del nacionalismo vasco como ya se ha dicho y apoyado por la UCD) y una vinculación constitucional del País Vasco a la nación española. Desde esta perspectiva se podía negociar sobre el funcionamiento del Estado en Euskadi (u otras nacionalidades) pero no sobre su inclusión constitucional.

Tampoco era algo nuevo. Analizando el debate de la Ley de Confirmación de Fueros de 1839 (la que el nacionalismo siempre entendió de abolición), Bartolomé Clavero señalaba oportunamente que la visión del liberalismo progresista acerca del asunto echaba más en falta una «ley de Constitución» que una ley de fueros. En efecto, en 1839 era la Constitución y no los fueros (la foralidad, el régimen foral) quien debía hacerse un sitio en el panorama político, era la recién llegada. Por eso los liberales progresistas no querían que saliera del Congreso una ley de fueros que no fuera también una ley de Constitución, es decir, que la asegurara en las provincias vascas, como lo fue finalmente.<sup>67</sup> Los socialistas y los comunistas de 1978 entendieron que esa involucración constitucional podía quedar salvada por expresiones como «el ordenamiento vigente», pero la UCD quería ver ahí mencionada expresamente a la Constitución.

El 21 de julio de 1978, en el turno de palabra para explicación del voto, el portavoz de la UCD, Gabriel Cisneros, recordaba al PNV que si para ese partido había puertas infranqueables que, como dijo luego el vicepresidente Fernando Abril, desnaturalizarían al partido caso de aceptarlas, también existían para el Gobierno y la UCD. La unidad de España era para ellos «preconstitucional, meta-constitucional, de la propia arquitectura del proyecto». La autonomía la entendían las gentes del centro derecha español como «el derecho de acceder a las cotas de autogobierno que su propia madurez y su propia identidad le reclamen, compatibles con la trilogía: una nación, una soberanía, un Estado, aun cuando esa nación sea diversa, esa soberanía sea susceptible de ejercitarse de forma articulada, o ese Estado se organice de forma autonómica».<sup>68</sup> Por lo tanto, la insistencia en la referencia constitucional tenía que ver muy estrechamente con la idea de la unidad nacional de España, elemento sobre el que siempre estaba atenta la mirada militar, nada despreciable en aquellos momentos.

Un dirigente del PSOE que había estado tratando de «templar gaitas»

explicaba a la revista *Cambio 16* que en ese punto fue donde quebró la posibilidad de acuerdo: la UCD dando marcha atrás a una aprobación preliminar de un texto consensuado con los socialistas (que se usaría luego en el Estatuto precisamente) y el PNV que se «cierra en banda y tampoco explica por qué no admiten la referencia al marco constitucional. UCD y PNV – concluía– no se están intercambiando notas, sino bofetadas».<sup>69</sup>

Sin embargo, no puede decirse que el resultado constitucional se decantara con claridad por ninguna de estas vertientes conceptuales. Como Jordi Solé Tura señalaba unos años después, lo primero que debe ponderarse es el hecho de que esta Constitución significó un cambio sustancial en el modo en que históricamente el constitucionalismo español había entendido la nación española.<sup>70</sup> Por vez primera, en efecto, la autonomía se formulaba como un derecho de los territorios («de las nacionalidades y regiones» que integran la nación) y no como una derivación de la forma de Estado. Esta última fue la previsión de la Constitución que había ido hasta entonces más lejos, la de 1931, alcanzando sólo a afirmar la «compatibilidad» de la autonomía con el «Estado integral» que adoptaba la República en su primer artículo.

El reconocimiento del autogobierno como derecho de los territorios, combinado con el de la unidad de soberanía (que es a donde no quería llegar el PNV), abrió considerablemente el abanico de posibles derivaciones de ese derecho a la autonomía. Una de ellas es la que venía a proponer como más apropiada Solé Tura en el libro citado, la federal, aunque, vistas las cosas con más larga perspectiva, se diría que la *vis* foral se ha impuesto con mucho a la federal en el desarrollo de la actual Constitución.

El resultado de 1978 implicó, en efecto, un doble proceso de integración del «hecho diferencial» vasco en el constitucionalismo español. La primera vía fue, obviamente, la constitucional tal y como acabó configurándose en 1978 (y reforzándose en 1979 con el Estatuto) mediante el amparo y respeto constitucional de los «derechos históricos de los territorios forales». La segunda, a través de una expresa liquidación de la legislación anterior sobre dicha materia, por mucho que se pudiera dar por periclitada y en cualquier caso incluida en la disposición derogatoria tercera, la que declaraba sin vigor

cualquier norma opuesta a la propia Constitución.

Herrero de Miñón explicaría ante el Congreso esta extemporánea referencia específica a una legislación ya *de facto* abolida con la serie de normas de restablecimiento foral producidas entre 1975 y 1978: «Es la dimensión afectiva de las normas de 1839 y 1876 a la que se dirige precisamente esta disposición derogatoria, y ello explica que una norma de rango constitucional sea el instrumento pertinente para la derogación de un simple decreto [que no lo era: ambas, la de 1839 y 1876 son leyes, de hecho las únicas leyes producidas en la materia del siglo XIX]». <sup>71</sup> Debe advertirse que esta disposición derogatoria iba en contra justamente de un informe interno que se manejó en la UCD en aquellos momentos y que había sido elaborado tras haber logrado el PNV una victoria momentánea sobre sus posiciones en el Senado. <sup>72</sup>

Pero había más: en la intención de los constituyentes entraba también cerrar un ciclo de la historia constitucional española que se entendía agotado. Como la autonomía territorial, este reconocimiento tenía el propósito de «franco reconocimiento del fracaso de la historia constitucional española desde la perspectiva centralista que básicamente la ha definido, como prenda de pacificación y expresión de la voluntad de poner término a una larga querrela de recelos, desconfianzas e incomprensiones». Solamente así puede explicarse la paradoja, señalada por varios autores, de que el constituyente derogara simultáneamente una ley que sancionaba el *self-government* vasco (1839) y otra que interpretaba ese autogobierno de manera mucho más restrictiva (1876) pero que, a su vez, era el fundamento legal del hecho jurídico que en la historia vasca inauguró precisamente el uso del término «derecho histórico»: los conciertos económicos en 1878. <sup>73</sup>

Sólo así, finalmente, puede entenderse un hecho que no ha sido muy recordado y es que el PNV no pidiera la derogación en el mismo paquete y al mismo nivel constitucional del Decreto-ley de 23 de junio de 1937, el que realmente había implicado por primera vez (y última) en la historia vasca una suerte de Nueva Planta impuesta por el Gobierno central. Es cierto que, como se señaló anteriormente, dicho Decreto-ley estaba formalmente derogado desde hacía casi dos años, pero no lo estaba menos la Ley de 21 de julio de

1876 por la Ley de Elecciones Locales de julio de 1978 ya mencionada, que repuso todo el orden foral en lo relativo a la organización institucional provincial. Como decía Herrero de Miñón, había en esa disposición derogatoria –una iniciativa de última hora de la UCD– un componente más «afectivo» que normativo, pero por parte del nacionalismo vasco puede que hubiera algo más sustancial de lo que apreciaba el diputado centrista: lo que diferenciaba al decreto franquista de Nueva Planta para Vizcaya y Guipúzcoa de las leyes de 1839 y 1876 era que no contenía –no podía contener– referencia constitucional alguna. La derogación de la legislación foral del XIX –las únicas leyes de fueros que existían– no era solamente una «vieja aspiración» nacionalista, sino una parte sustancial de su posicionamiento de independencia constitucional (independencia de la Constitución, de cualquiera) aunque permaneciera la vinculación al Estado.

Como ya señalé al inicio de este libro, lo cierto es que el PNV (sobre todo su dirección) ya tenía una excusa para negarse a aceptar una Constitución española. Sin embargo, en octubre de 1978 optó por no aceptar la Constitución, pero sin cerrar del todo la puerta a su integración en la nueva institucionalidad.<sup>74</sup> Ello le permitió argumentar posteriormente, basándose en la alta abstención, que la Constitución no había sido aprobada en Euskadi. Esta afirmación, más que discutible, logró, no obstante, tener una amplia repercusión social muy rápidamente abriendo el camino para una prolongación de la negociación constitucional más allá de la Constitución a través del Estatuto de Autonomía de 1979.<sup>75</sup>

En efecto, desde el punto de vista de la estrategia nacionalista respecto al momento constituyente no debía existir solución de continuidad entre Constitución y Estatuto, prolongando el debate sobre la ubicación constitucional de Euskadi. Como vamos a ver a continuación, la manera en que se fraguó el Estatuto indica que el PNV entendió siempre que éste y no la Constitución marcaba el punto de arranque constitucional en Euskadi. Por eso resultaba tan importante que el texto del proyecto estuviera listo para su registro a renglón seguido de la proclamación de la Constitución por el Rey



y, sobre todo, hacerlo antes de que llegara el texto catalán.

---

1. Cito lo referido a las actas de la Ponencia constitucional de la edición que de ellas hizo José Manuel Serrano en *Revista de las Cortes Generales* 2, 1984 (en adelante *Actas*). El borrador con el faltante título VIII en pp. 379 y ss.

2. *Actas*, pp. 301-302. La posibilidad de que hubiera disposiciones especiales para determinados territorios se manifiesta de nuevo en p. 303.

3. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, 44, 5 de enero de 1978, p. 698, disposición transitoria tercera.

4. Sobre la historia del término en el siglo xx véase Santos Juliá, «Nación, nacionalidades y regiones en la transición política a la democracia», en Javier Moreno Luzón (ed.), *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2011. Daba noticia del uso de ese término ya en las referidas negociaciones de la oposición con Suárez un participante en las mismas, Joaquín Satrústegui, «Las competencias de nuestras autonomías no son menores que las de un Estado federal», *El País*, 30 de julio de 1982.

5. Cito de Iñaki Anasagasti (coord.), *Julio Jáuregui. Parlamentario y negociador vasco*, Bilbao, Ediciones Alderdi, 1986, p. 174. Julio Jáuregui, histórico militante del PNV, llevaba en estas negociaciones la representación de PNV, PSE, PC de Euskadi más democristianos, Acción Nacionalista Vasca (ANV) y Partido Socialista Popular (PSP) del País Vasco.

6. Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza, 1985, p. 101.

7. Santiago de Pablo, Ludger Mes y José A. Rodríguez, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco*, Barcelona, Crítica, 2011, vol. 2, pp. 353 y ss., ofrecen un seguimiento de estos debates.

8. Carlos Garaikoetxea, *Euskadi. La Transición inacabada*, Barcelona, Planeta, 2002, p. 57.

9. Tanto en Gernika como en Madrid, el PNV hizo un uso muy particular de este concepto de «devolución». No tomaba la expresión como había quedado fijada en el ámbito del Imperio británico, es decir, como un mecanismo de descentralización, sino que apelaba con ello a un «derecho propio» cuya legitimidad tenía que ver con la historia y no con el Estado.

10. Cito las enmiendas de la página del Congreso de los Diputados que recoge todos los trabajos parlamentarios relativos a la elaboración de la Constitución: [http://www.congreso.es/est\\_consti/](http://www.congreso.es/est_consti/).

11. Javier Corcuera, *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid, CEPC, 1991; Virginia Tamayo, *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo (1975-1979)*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994; Miguel Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, Madrid, Temas de Hoy, 1993; Tomás Ramón Fernández, *Los derechos históricos de los territorios*



forales. *Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid, CEC, 1985; Gregorio Monreal, «La disposición adicional primera de la Constitución de 1978 en las Cortes», *Iura Vasconiae*, 11, 2014.

12. Miguel Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, op. cit., p. 160.

13. Xabier Arzalluz, *Entre el Estado y la libertad*, Bilbao, Iparragirre, 1986, pp. 227-228.

14. Xabier Arzalluz, *Así fue* (edición de Javier Ortiz), Madrid, Foca, 2005, p. 177.

15. El voto favorable de Arzalluz se produjo tras interrumpir una conversación con Garaikoetxea, entonces presidente del PNV (sospechosamente, según éste). De ahí que en sus memorias el futuro *lehendakari* vasco haga chanza de la frase de Arzalluz en un Aberri Eguna (día de la patria vasca) que luego recoge también en su autobiografía: «Me habría cortado una mano antes que firmar una Constitución que negara nuestros derechos nacionales», (Xabier Arzalluz, *Así fue*, op. cit., p. 175). Al respecto comenta Garaikoetxea, que reclama para sí haber puesto orden en las filas parlamentarias nacionalistas trasladándose a Madrid: «De igual forma, cuando el entonces portavoz del PNV en el Congreso, Arzalluz, alardea hoy de haber dicho no a la Constitución, debería moderar esos alardes de radicalismo anticonstitucional, recordando sus peripecias en el Congreso [...]», (Carlos Garaikoetxea, *Euskadi: La Transición inacabada*, op. cit., p. 61).

16. BOE 173/1978, p. 17272.

17. En esta misma materia de ayuntamientos y diputaciones, cfr., por ejemplo, Fernando Martínez Rueda, *Los poderes locales en Vizcaya. Del Antiguo Régimen a la revolución liberal (1700-1853)*, Bilbao, UPV-EHU, 1994; José M. Portillo, *Los poderes locales en la formación del régimen local. Guipúzcoa, 1812-1845*, Bilbao, UPV-EHU, 1987; Javier Pérez Núñez, *La Diputación foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal (1808-1868)*, Madrid, CEPC, 1996. Un buen ejemplo de esta forma de entender la autonomía foral puede tomarse de la Ley de gobierno de las provincias de 1863: «Artículo 2. Todas las provincias serán gobernadas y administradas con arreglo a esta ley, que también regirá en la de Navarra en lo que no varíe la de 16 de agosto de 1841 y en las Vascongadas en lo que no esté en contradicción con sus fueros, que continuarán en observancia en cuanto no se opongan a la unidad constitucional de la Monarquía, mientras no sean modificados con arreglo a la ley de 25 de octubre de 1839».

18. Véase, por ejemplo, en *La Vanguardia*, 22 de julio de 1978.

19. Reseñas de esos asesinatos en Rogelio Alonso, Florencio Domínguez y Marcos García Rey, *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*, Madrid, Espasa, 2010.

20. Juan María Bandrés y Raimundo Castro, *Memorias para la paz*, Madrid, HMR, 1998, p. 158.

21. Florencio Domínguez, *ETA: Estrategia organizativa y actuaciones, 1978-1992*, Bilbao, UPV/EHU, 1998, pp. 40 y ss.

22. José María Portell, *Amnistía arrancada*, Barcelona, Dopesa, 1977, pp. 10 y ss. Portell se refiere a él como «Urkuiola», aunque es bastante probable que se tratara de Rodolfo Martín Villa, ministro del Interior en aquel entonces, quien negaría siquiera conocer a Portell. En una entrevista que Xabier

Arzalluz y Juan Ajuriaguerra mantuvieron con Adolfo Suárez el primer semestre de 1977 (sin especificar más la fecha por parte de Arzalluz), el presidente les manifestó, hablando de posibles mediaciones con ETA: «Eso está ya en marcha. Rodolfo va a hacer un viaje», (Xabier Arzalluz, *Así fue*, op. cit., p. 167). Gregorio Morán, compañero de Portell, lo da por hecho: *Los españoles que dejaron de serlo* [1981], Barcelona, Planeta, 2003, p. 452. También apuntan esa relación Rogelio Alonso, Florencio Domínguez y Marcos García Rey, *Vidas rotas*, op. cit., p. 114.

23. Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, op. cit., p. 94. Que el discurso del *hostes* como única forma de entender la política por parte de ETA podía encontrar eco entre parte de la oficialidad militar se reflejaba en la prensa de extrema derecha. En un reportaje sobre ello, *Cambio 16* se refería a la carta de un militar en activo dirigida a *El Imparcial* tres días antes de este atentado, el 18 de julio, aniversario del golpe de Estado franquista, proponiendo hacer una declaración de guerra formal a ETA y ocupar el País Vasco. *Cambio 16*, 347, 30 de julio de 1978.

24. José Ramón Recalde, *Fe de vida*, Barcelona, Tusquets, 2004, p. 168.

25. *Deia*, 11 de julio de 1978.

26. *La Vanguardia*, 14 de julio de 1978, describía lo ocurrido como una acción incontrolada en la que la Policía no obedecía ni siquiera al gobernador civil.

27. El estudio que mejor ha valorado esta vertiente de la Transición es el de Sophie Baby, *Le mythe de la Transition pacifique. Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Madrid, Casa de Velázquez, 2013. Félix Novales, *El tazón de hierro. Memoria personal de un militante de los GRAPO*, Barcelona, Crítica, 1989, constituye una vívida descripción de esa atmósfera en la que la violencia constituía toda una opción política (y no necesariamente sobre la premisa de *Euzkadi ala hil*) para un joven inmigrante en el País Vasco.

28. Lo que particulariza, entre otras cosas, la violencia política en Euskadi es la longevidad que tuvo ese convencimiento para una parte significativa de la sociedad vasca, como plantea Antonio Rivera, «Un pulso de legitimidades: la conformación institucional del gobierno vasco», en Juan Pablo Fusi y José Antonio Pérez (eds.), *Euskadi, 1960-2011. Dictadura, transición y democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017.

29. Santos Juliá (dir.), *Violencia política en la España del siglo XX*, Madrid, Taurus, 2000.

30. Una descripción de las mismas en Mariano Sánchez Soler, *La Transición sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*, Barcelona, Península, 2010.

31. Esa tesis, presente ya en el estudio citado de Sophie Baby, la sostiene recientemente Xavier Casals, *La Transición española. El voto ignorado de las armas*, Barcelona, Pasado y Presente, 2016. Casals hace la salvedad de la violencia etarra, pero debe advertirse que esa forma de violencia supuso el grueso de toda la violencia política de la Transición, especialmente desde que se activó la posibilidad del tránsito hacia una democracia constitucional.

32. Antonio Rivera, «Un pulso de legitimidades: la conformación institucional del gobierno vasco», en Juan Pablo Fusi y José Antonio Pérez (eds.), *Euskadi, 1960-2011. Dictadura, transición y*

*democracia*, op. cit.

33. *DSCD*, 116, 21 de julio de 1978, p. 4572.

34. En una entrevista concedida a *Deia* el 14 de julio de 1978, Enrique Múgica (diputado socialista por Guipúzcoa y presidente de la Comisión de Defensa del Congreso) asumía la necesidad de una prolongada colaboración de los socialistas con el PNV. Confirma esta impresión Miguel Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, op. cit., p. 166.

35. *Deia*, 9 de julio de 1978.

36. Citas correspondientes respectivamente a Xabier Arzalluz, *Así fue*, op. cit., p. 176, y a Carlos Garaikoetxea, *Euskadi. La Transición inacabada*, op. cit., p. 57.

37. En esa convivencia en el argumentario nacionalista del radicalismo simbólico y el posibilismo político insistió hace tiempo Ander Gurrutxaga, *La refundación del nacionalismo vasco*, Bilbao, UPV/EHU, 1990, pp. 95-97.

38. *Deia*, 2 de julio de 1978 y 22 de julio de 1978, respectivamente. Arzalluz se apuntó en su haber la introducción de este artículo en la Constitución, aunque Juan María Bandrés defendió que fue la única aportación de Euskadiko Ezkerra al texto: Juan María Bandrés y Raimundo Castro, *Memorias para la paz*, op. cit., pp. 162-163. Sobre las posibilidades efectivas que este precepto constitucional habilitó, cfr. Ignacio M. Lojendio, *La disposición adicional primera de la Constitución española*, Oñate, IVAP, 1988, pp. 115 y ss.

39. *Deia*, 5 de julio de 1978. Al mismo tiempo una asamblea de alcaldes nacionalistas (todos ellos, como recordó el PCE, nombrados aún bajo legislación franquista) manifestaron que no era la Constitución la que tenía que hacer un específico reconocimiento de los derechos históricos, sino admitir ni más ni menos que su normatividad no podía afectar al derecho histórico. *Deia*, 5 de julio de 1978. La advertencia que hizo el PCE no era únicamente por ganas de desautorizar, sino una oportuna constatación de la legitimidad democrática que tenían los diputados y senadores frente a unos alcaldes que aún no habían pasado por las urnas.

40. Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, op. cit., p. 104.

41. Xabier Arzalluz, *Así fue*, op. cit., p. 176.

42. Xabier Arzalluz, *Entre el Estado y la libertad*, op. cit., p. 15. Se refería al nombre de partido *jeltzale*, es decir, seguidor de la doctrina contenida en el acrónimo JEL, Juangoikoa eta Legezarra, Dios y Ley Antigua.

43. Citado por Jaime Ignacio del Burgo, *La epopeya de la foralidad vasca y navarra. Principio y fin de la cuestión foral*, Bilbao, Fundación Popular de Estudios Vascos, 2016, vol. 2, p. 201.

44. El texto finalmente consensuado con el PSE (17 de septiembre de 1977) utilizará el término «entidades históricas», remarcando esa negativa a referirse a lo foral con la más foral de sus denominaciones: provincias y señorío. Todo ello en Virginia Tamayo, *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo (1975-1979)*, op. cit., pp. 276-287.

45. Luis Castells, «Lo sólido permanece. Pluralismo y partidos en el siglo XX», en María Jesús González y Javier Ugarte, *Juan Pablo Fusi. El historiador y su tiempo*, Madrid, Taurus, 2016.

46. Santiago de Pablo y Coro Rubio, *Eman ta zabal zazu. Historia de la UPV/EHU (1980-2005)*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2006.

47. Alfonso de Otazu, *El «igualitarismo» vasco. Mito y realidad*, San Sebastián, Txertoa, 1973; Emiliano Fernández de Pinedo, *Crecimiento económico y transformaciones sociales en el País Vasco (1100-1850)*, Madrid, Siglo XXI, 1974; Pablo Fernández Albaladejo, *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa (1766-1833). La recomposición de una sociedad*, Madrid, Akal, 1975.

48. Antonio Elorza, *Ideologías del nacionalismo vasco 1876-1937. De los «eúskaros» a jagi-jagi*, San Sebastián, Haranburu, 1978 (inauguraba este libro una colección de Euskal Historia que en los años siguientes recogería estudios muy relevantes de este *revival* historiográfico vasco, con autores como Jesús Arpal, Juan José Solozabal o Luis Castells); Javier Corcuera, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, Siglo XXI, 1979; aunque algo posterior, el estudio de José Ramón Recalde, *La construcción de las naciones*, Madrid, Siglo XXI, 1982, debe ser recordado tanto por constituir una primera reflexión teórica sobre el concepto y la ideología de la nación como por la actividad política de su autor en aquellos momentos como miembro del Consejo General Vasco.

49. Para la valoración de este texto remito al antes citado de Luis Castells en el homenaje a Juan Pablo Fusi. Recientemente la revista *Huarte de San Juan* (22, 2015) ha publicado un dossier dedicado a la labor historiográfica realizada en torno al Instituto de Historia Social Valentín de Foronda de la Universidad del País Vasco. Varias de esas contribuciones dan cuenta de la relevancia que tuvo la historiografía que arranca en los años finales del franquismo y en la Transición para la renovación más potente que llegaría en los ochenta y noventa del siglo pasado. Un texto preliminar al dossier de Javier Ugarte sitúa muy bien la obra de Fusi en esos momentos: «Lo que Fusi es para la historiografía española».

50. Eso mismo haría Arzalluz en un artículo de prensa titulado «El fracaso de un dogmatismo» (que no se refería al nacionalista que tan a mano tenía, sino al marxista), recogido en *Entre el Estado y la libertad*, op. cit. p. 125. Un ejemplo de interés por esa historiografía en el artículo de José Ramón Scheifler comentando el libro antes citado de Antonio Elorza sobre las ideologías nacionalistas, donde acusaría el defecto precisamente no en la obra, sino en la condición de su autor: «[...] para la comprensión de un fenómeno vital como el nacionalista, tan vital como el amor, hay que estar dentro de él porque hay que sentirlo y amarlo», *Muga*, 2, 1979, p. 96.

51. José Lasa Apalategui, *Gernika, cuna de la democracia vasca*, Zarauz, Itxaropena, 1978, pp. 8, 33 y 35.

52. José Manuel López de Juan Abad, Salvador Arana y Eduardo Martínez Laorden, *Nuestros fueros. El proceso político vasco*, Vitoria, Eset, 1977, p. 7. Se trata también de un libro con «afán divulgador» escrito desde una premisa que resume muy bien este pensamiento: «Los fueros tienen

historia, pero no son historia», p. 5. Sobre el impacto que tuvo en todo ello la llegada de la Constitución y el Estado en el siglo XIX, pp. 147 y ss. Y no es que no existieran entonces aproximaciones historiográficas a la relación entre foralidad y Constitución mucho más ponderadas: José Miguel de Azaola, *Vasconia y su destino II. Los vascos ayer y hoy*, Madrid, Revista de Occidente, 1976, vol. 1, pp. 238 y ss.

53. Federico de Zabala, *De los fueros a los estatutos. Los conciertos económicos*, San Sebastián, Sociedad Guipuzcoana de Ediciones, 1976, pp. 14 y 31. Zabala sería junto al centrista Juan Echeverría el encargado de dar entrada en el registro del Congreso al proyecto de Estatuto vasco el 30 de diciembre de 1978. La reproducción por Arzalluz de este argumento en *Anteproyecto de Constitución. Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas*, boletín nº 3, enmienda 689 [p. 393 de la edición electrónica antes referida].

54. Federico de Zabala, *Historia del Pueblo Vasco*, San Sebastián, Auñamendi, 1971, vol. I, p. 24. Para un contraste esclarecedor bastaría volver a leer páginas entonces ya muy autorizadas de Caro Baroja, quien en 1980 sintetizaría su pensamiento al respecto en un breve texto de homenaje a José Ignacio Tellechea (¿una ironía de un tipo serio como Caro Baroja?): «Sobre la identidad vasca (ensayo de identidad dinámica)», ahora en Julio Caro Baroja, *Ser o no ser vasco* (antología de Antonio Carreira), Madrid, Espasa, 1998.

55. Jaime Ignacio del Burgo, *La epopeya de la foralidad vasca y navarra*, op. cit., vol. 2, p. 57.

56. Para un relato muy en sintonía con el nacionalista en cuanto a la valoración del Fuero pero alejado en cuanto a la identificación del «pueblo foral», véase Jaime Ignacio del Burgo, *El Fuero: pasado, presente, futuro*, Pamplona, Eunsa, 1975. Del Burgo fue senador de UCD en las Cortes de 1977-1978.

57. José Miguel de Barandiarán, *El hombre prehistórico en el País Vasco* [1934], Buenos Aires, Ekin, 1953.

58. José Miguel de Barandiarán, «Constantes de la etnia vasca» y «Humanismo vasco», ambos en VV.AA., *Cultura vasca*, Zarauz, Erein, vol. I, 1977.

59. Elías Amézaga, *1000 años con fueros y 100 sin... De lo que se escribió y se dialogó en el siglo XIX y de ello puede aprenderse en el siglo XX*, Bilbao, La Gran Enciclopedia Vasca, 1976, p. 165.

60. «Estos ciento cincuenta años últimos en que los vascos no hemos dispuesto de la facultad de autogobierno, no han supuesto que el transcurso de ese período en modo alguno mengua nuestra voluntad de recuperar estos derechos históricos y estas instituciones de autogobierno, que en el fondo no se trata ni de un privilegio ni de una ventaja sino de unos derechos que calificamos como inherentes o naturales a una comunidad que también lo es», *Diario de Sesiones del Senado (DSS)*, 55, 14 de septiembre de 1978, p. 2740.

61. Federico Zabala, «Muñagorri y la bandera “Paz y Fueros”», *Muga*, 1, 1979, p. 50.

62. *DSS*, loc. cit.

63. ETA asesinó a 29 personas entre octubre y el día del referéndum constitucional (6 de diciembre

de 1978). Dos policías nacionales (Gabriel Alonso y José María Sarraís) y un guardia municipal (Ángel Cruz) fueron asesinados en San Sebastián el día de la víspera de dicho referéndum.

64. Para una valoración historiográfica del juego que ha dado esa matriz de discurso véase Fernando Molina, «El “conflicto vasco”. Relatos de historia, memoria y nación», en Fernando Molina y José Antonio Pérez (eds.), *El peso de la identidad. Mitos y ritos de la historia vasca*, Madrid, Marcial Pons, 2015.

65. En el comunicado llamando a la manifestación, el PNV repudiaba por un lado la «violencia terrorista» y, por otro, manifestaba que dicha repulsa «no nos hace olvidar, antes al contrario, que sigue siendo, cada vez más inexorablemente, urgente la adopción por el Gobierno de las medidas políticas tan insistentemente reclamadas por nuestro partido como ignoradas por el poder central y cuya adopción cooperaría de manera fundamental a liberar al pueblo vasco de la frustración política a la que se le ha conducido». Tomo la referencia de Iñaki Anasagasti, «El PNV convocó la primera manifestación contra ETA», *El Correo*, 12 de noviembre de 2008 [<http://www.elcorreo.com/vizcaya/20081112/opinion/convoco-primera-manifestacion-contra-20081112.html>]. Véase un análisis de esta tesitura en la Ejecutiva nacionalista en Santiago de Pablo, Ludger Mees y José Antonio Rodríguez, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco*, op. cit., vol. 2, p. 348.

66. Ander Gurrutxaga, *La refundación del nacionalismo vasco*, op. cit.

67. Bartolomé Clavero, *Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Barcelona, Ariel, 1987.

68. *DSCD*, 116, 21 de julio de 1978, p. 4574. Gabriel Cisneros sería tiroteado al año siguiente por terroristas de ETA-pm al resistirse en un intento de secuestro.

69. *Cambio 16*, 341, 30 de julio de 1978, pp. 25-27.

70. Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, op. cit., capítulo 1.

71. *DSCD*, 116, p. 4586.

72. Fue con la votación en Comisión de una enmienda a la disposición adicional primera del PNV que salió por el voto favorable socialista y de senadores de designación real. La intervención de Herrero de Miñón en *DSCD*, op. cit., p. 4586. El informe de la UCD al que aludo apareció resumido en *El País*, 20 de septiembre de 1978.

73. Javier Corcuera y Miguel Ángel García Herrera, *La constitucionalización de los Derechos Históricos*, Madrid, CEPC, 2002; Carlos Coello, *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca*, Logroño, Universidad de La Rioja, 1997; Eduardo Alonso Olea, *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes de un Derecho Histórico*, Oñate, IVAP, 1995.

74. Javier Corcuera, *Política y derecho*, op. cit., p. 117. Santiago de Pablo, Ludger Mees y José Antonio Rodríguez, *El péndulo patriótico*, op. cit., vol. 2, pp. 364, apuntan que las actas de la Ejecutiva nacionalista revelan una postura ya decidida por la negativa mientras se seguía negociando, lo que es coincidente con lo que afirmaba el entonces presidente del partido Carlos Garaikoetxea en *Euskadi. La Transición inacabada*, op. cit., con su presencia vigilante en Madrid para asegurarse.

75. Digo más que discutible no porque no hubiera una muy elevada y significativa abstención, sino porque ésta, en primer lugar, se produjo en Vizcaya y Guipúzcoa (25 puntos de diferencia con la media española) pero no en Álava (ocho puntos de diferencia) y en absoluto en Navarra. Además, ni siquiera fue en el País Vasco donde se registró el récord de abstención, sino en Lugo. De hecho, la media de participación en Galicia fue algo menor a la de las tres provincias vascas y considerablemente menor si se agrega el resultado de Navarra.



## La Nueva Planta foral: el Estatuto de Gernika

### EL ESTATUTO EN AEROTAXI

«Quizá fue julio de 1979 el momento, dentro del drama, en que más esperanzas se suscitaron en el País Vasco durante la Transición». Acierta Javier Ugarte con esta frase para resumir la sensación de satisfacción que alcanzaron las fuerzas políticas vascas, especialmente las nacionalistas, a un año de haberse discutido y aprobado la disposición adicional primera de la Constitución. Se diría, en efecto, que algunos de los pelos que el nacionalismo vasco se dejó en la gatera en 1978 parecía recuperarlos un año después al desbloquearse en el verano de 1979 la vía al Estatuto. Al igual que un año antes, como veremos, en julio de 1979 política, historia y violencia volverían a confluir para alumbrar esta segunda pieza del momento constituyente vasco.

«El 22 de junio de 1979 mantuve una larguísima entrevista con el presidente Suárez en la Moncloa que significaría la puesta en marcha de una negociación maratónica entre una representación nacionalista y otra del Gobierno a los efectos de lograr un acuerdo sobre el Estatuto Vasco».<sup>1</sup> Esta afirmación de quien entonces presidía el Consejo General Vasco a la vez que seguía siendo presidente del Partido Nacionalista Vasco (PNV) define bien el proceso de elaboración del Estatuto que se llamaría de Gernika. Durante la campaña del referéndum que aprobó el mismo el 25 de octubre de 1979, la coalición generada por ETA-m y todo el ambiente político a su alrededor denominaban al Estatuto de Gernika «Estatuto de la Moncloa», para vituperarlo. No les faltaba algo de razón puesto que allí, en un mano a mano entre el presidente del ente preautonómico vasco y el presidente del Gobierno

de España, se sustanció en lo esencial.<sup>2</sup> Mario Onaindía, otro de los protagonistas del momento estatuyente, resumía este momento observando que «en esta fase el centro del debate se trasladó de las Cortes al palacio de la Moncloa».<sup>3</sup>

Pero repárese en que la información que facilita Carlos Garaikoetxea no solamente desvela una negociación entre presidentes, sino también entre el Gobierno y una «representación nacionalista». Así ocurrió en efecto, pues precisamente fue propuesta suya que «se reunieran representantes de nuestro partido y del Gobierno, del mayor nivel técnico y político posible en una Comisión Mixta que trabajara a marchas forzadas en el propio palacio, tratando de llevar los problemas resueltos a la Ponencia Oficial del Congreso».<sup>4</sup> Eugenio Ibarzabal, periodista que entonces tenía hilo directo con la dirigencia nacionalista, recuerda que Xabier Arzalluz tenía una versión algo diferente de ese momento. Según su testimonio, Garaikoetxea se limitó a establecer cuál era el listón que los nacionalistas no iban a bajar. «Ni se dirigió a Suárez. Me reuní con éste y sacamos el acuerdo [...] Garaikoetxea me dejó con el muerto y se marchó».<sup>5</sup>

Javier Corcuera ya llamó la atención sobre la importancia que tuvo en la gestación y alumbramiento del Estatuto de Gernika la imposición del lenguaje y la concepción nacionalista al resto de partidos.<sup>6</sup> Un miembro cualificado del equipo nacionalista en la elaboración del Estatuto, Kepa Sodupe, confirmaría esa impresión destacando que en la elaboración del anteproyecto fueron sobre todo las propuestas nacionalistas las que salieron adelante gracias al uso del «procedimiento expeditivo» de votar sin mucho debate el articulado propuesto. Tampoco hubo lugar para mucha discusión en su tratamiento por parte de la Asamblea de Parlamentarios, en diciembre de 1978, dada la premura impuesta para tener listo un proyecto que presentar a las Cortes nada más proclamarse vigente la Constitución. El mismo diputado recordaba que el procedimiento seguido «estaba lejos de ser [...] idóneo porque no facilitaba el apoyo general de todos los partidos al texto autonómico», llegando el PNV a aprovechar la ausencia de dos parlamentarios de la Unión de Centro Democrático (UCD) y uno de Alianza Popular (AP) el mismo día 23 de diciembre para terminar de remachar el sesgo nacionalista

del texto que finalmente viajó en aerotaxi a Madrid para asegurarse de su consignación por delante del catalán.<sup>7</sup>

Fue el propio Garaikoetxea, según declaraba entonces, quien tomó la decisión de orientar la tramitación del Estatuto por una vía tan poco parlamentaria como la negociación entre el nacionalismo y el Gobierno: «El realismo y una elemental visión política nos decidió a nosotros a asumir el riesgo de negociar con el Gobierno. Si el proyecto hubiera ido directamente a la “jaula de grillos” de la Comisión Constitucional [del Congreso, donde debía tratarse], nadie sabe qué habría quedado del proyecto de Gernika». Si, como hemos visto antes, partes relevantes de la Constitución se negociaron al margen de las Cortes, en reuniones «privadas», el Estatuto de Gernika lo fue prácticamente de cabo a rabo. Las dos negociaciones, que la prensa denominó entonces «técnica» –formada por equipos del PNV y del Gobierno– y «política» –Garaikoetxea y Suárez–, fueron las que alumbraron finalmente el Estatuto de Gernika, que llegó a la Comisión Constitucional ya sin el riesgo de alteración sustancial que se temía Garaikoetxea.<sup>8</sup>

Esto pudo ser así por dos motivos fundamentalmente. El primero tiene que ver con la coincidente consolidación de la hegemonía política y electoral de todo el nacionalismo.<sup>9</sup> Las elecciones que se convocaron a renglón seguido de la aprobación de la Constitución (y consignación en las Cortes del proyecto estatutario vasco) fueron las del definitivo despeque del PNV, que se distanció casi nueve puntos del Partido Socialista de Euskadi (PSE). Un mes después, en elecciones locales (y en el caso vasco a Juntas Generales), la diferencia fue de casi 18 puntos. Además, la plataforma electoral diseñada desde ETA-m, Herri Batasuna (HB), lograba en las elecciones locales superar al PSE como segunda fuerza por algo más de cinco puntos. Los partidos nacionalistas obtuvieron en esta cita electoral ni más ni menos que un 66% de votos, cifra que casi se repetiría un año después, en 1980, en las primeras elecciones al Parlamento vasco, donde también HB fue segunda fuerza. Como señaló un agudo observador de la política vasca, José Antonio Zarzalejos, esa hegemonía nacionalista, en el caso del PNV, se dio incluso sin necesidad de una muy precisa (a veces ni siquiera vaga) definición ideológica y programática de fondo, lo que no será ajeno a la crisis del partido en 1985.<sup>10</sup>

El segundo motivo que empujó al Gobierno centrista al entendimiento exprés con el PNV fue la intensificación redoblada de la actividad terrorista. Ambas ETAs, militar y político-militar, y los recién creados Comandos Autónomos Anticapitalistas se emplearon a fondo. A lo largo del año 1979 se cometieron 234 atentados de los cuales ETA fue responsable de 221. Murieron en ellos 85 personas, siendo ETA responsable de 80 muertes.<sup>11</sup> La abultada cifra de muertos y heridos pudo justificarse bien desde una pura y simple interpretación de la situación, como ya hemos visto, en términos de relación entre *hostes* (Estado/Euskal Herria, el Estado contra el Pueblo), bien como acciones de «apoyo» al proceso político de la constitución de la autonomía (en el caso de ETA-pm), o bien, finalmente, desde una idea de vanguardia revolucionaria que trataba de provocar una suerte de proceso revolucionario (en el que se creía firmemente estar), tipo Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre (GRAPO), en el caso de los Comandos Autónomos Anticapitalistas.

Es especialmente llamativa la actividad terrorista desplegada entonces por ETA-pm. Como vimos anteriormente, esta rama de la organización terrorista estaba vinculada al nacimiento del partido político Euskal Iraultzarako Alderdia (EIA) para explorar las posibilidades de una vía política que se complementara con o incluso que llegara a sustituir al terrorismo. Fue la otra ETA, la militar, la que, con mucho, tuvo una actividad más letal (65 asesinatos frente a 10 de los *polimilis*). Sin embargo, a diferencia de ETA-m, la político-militar llevó a cabo su actividad criminal en nombre del Estatuto de Autonomía.

Es importante recordar que esta facción etarra fue desde un principio partidaria de la autonomía como paso previo hacia la independencia. Este hecho añade un ingrediente sumamente significativo para la interpretación de la relación entre violencia y política en el momento constituyente de la autonomía vasca. Lo fue en dos sentidos principalmente. En primer lugar, porque, a diferencia de la actividad de la otra ETA alimentada por una inviable «alternativa KAS», la intensificación terrorista de los *polimilis* en 1979 se hizo bajo la bandera de dos aspiraciones que se habían demostrado perfectamente practicables a través de la política democrática institucionalizada.

La campaña de atentados contra intereses turísticos españoles, coincidiendo con la temporada veraniega que fue también el momento de más intenso debate político sobre el Estatuto, culminó con una serie de explosiones el 29 de julio que costaron la vida a siete personas, bajo el lema: «Estatutuarekin presoak kalera» («Con el Estatuto, los presos a la calle»). Lo recordaría en su memorias el entonces diputado de Euskadiko Ezkerra (EE) Juan María Bandrés, quien también constató la incompatibilidad entre terrorismo y política democrática que ETA-pm seguía soñando con congeniar.<sup>12</sup> De hecho, uno de los motivos esenciales por los que varios dirigentes de EIA aceleraron la transformación de EE en un partido político independiente (hasta entonces era una coalición electoral) fue conseguir separar totalmente la actividad política y parlamentaria del terrorismo y poder así criticarlo moral y no sólo estratégicamente.<sup>13</sup>

En segundo lugar, la actividad terrorista –crecida de manera alarmante entre finales de 1978 y el verano de 1979– fue un factor determinante en la orientación política que se dio al debate del Estatuto vasco. Si hubo un mensaje que se transmitió de manera insistente al Gobierno de Suárez fue que debía negociar el grado y la entidad constitucional de la autonomía como prioridad del nuevo Gobierno surgido de las elecciones de marzo de 1979. Una consigna muy asumida era también que debería hacerlo alterando lo menos posible el texto que llegó desde Euskadi a finales de diciembre de 1978. Un editorial de *El País* en marzo de 1979, después de las elecciones, lo decía con suma claridad: «Si el PNV, Herri Batasuna y Euskadiko Ezkerra se unieran, serían mayoritarios en Euskadi. Y si el Gobierno se niega a negociar seriamente –esto es, cediendo en aspectos sustanciales– con el nacionalismo vasco, que busca el pacto, abocaremos sin duda a una radicalización de tendencias de enorme peligrosidad».<sup>14</sup> Este mismo diario, de creciente influencia política en España, afirmará, tras concluirse en julio las negociaciones del Estatuto, que se trataba «de un duro golpe a ETA y sus seguidores».<sup>15</sup>

Pero lo más determinante para que esta inusitada actividad terrorista tuviera efectos en el otro campo –el de la política democráticamente institucionalizada– fue el hecho de la socialización y aceptación bastante generalizada de las razones del terrorismo. Como ha puesto de relieve la reciente historiografía sobre la violencia política en Euskadi, fue entonces cuando se consolidó esa suerte de legitimación social que no solamente abarcaba a quienes eran clara y públicamente partidarios de la violencia («ETA mátalos», «ETA, herria zuekin» –ETA, el pueblo está contigo–), sino a una bolsa social muy amplia que comprendía dicha actividad sin apoyarla. Podía incluso llegar a buscarse justificación moral para asesinatos que nada tenían que ver aparentemente con el *hostis* que era el Estado español. Una frase muy repetida entonces, «algo habrán hecho», encaja perfectamente en ese tipo de justificaciones morales que servían también de retroalimentación a la propia actividad terrorista.

Como ha analizado Edurne Portela con detalle, uno de los espacios que mejor controló la violencia fue justamente el del silencio, que habitualmente se solapaba con el ruido de las consignas a favor de los perpetradores de la violencia no solamente en manifestaciones, sino en todo tipo de actos sociales.<sup>16</sup> Luis Castells, por su parte, sostiene que ese «silencio» no impidió que al mismo tiempo se fuera consolidando una hegemonía nacionalista radical en el discurso público (al que el nacionalismo más moderado no hacía precisamente ascos) que permitió ensalzar la figura del terrorista como un *gudari* que continuaba la lucha iniciada contra el Estado.<sup>17</sup>

Jugaba en ello un papel principal la elaboración y socialización de un argumentario que pasaba por visualizar la victimización únicamente en el «pueblo vasco» mientras los muertos reales eran considerados más bien como efectos colaterales, deseados o no, pero colaterales, rápidamente prescindibles desde un punto de vista moral y, por lo tanto, sin historia. La prueba más palpable de ello se encontró en aquellos años y los venideros en el tratamiento respectivo del sufrimiento del «pueblo» y la muerte del *hostis*.

En el ideario que expresaron los rituales asentados en esos años, el Pueblo Vasco, Euskal Herria, no podía morir. Podía sufrir con la represión del Estado, cuya expresión última era la muerte del militante, pero no moría. Era

el principio que vimos en ese manualito de captación, *Euskadi ala hil!* (*Euskadi o la muerte*) que comenzaba afirmando que la muerte del militante era la vida de la patria. En los entierros de etarras muertos, aunque hubieran fallecido intentando matar, se producía una auténtica expropiación del cuerpo, que dejaba de pertenecer a su familia para convertirse en un cuerpo muerto, pero también vivificador de la patria. La película de Imanol Uribe, *La muerte de Mikel* (1984), lo expresó con un ingrediente que subraya aún más esa connotación de expropiación del cuerpo: un militante denostado por su homosexualidad que, en el momento en que muere, recupera toda su potencia simbólica como nutriente del pueblo, lo que justifica la expropiación del cuerpo para su uso público.

Los cortejos, las recepciones del féretro, las misas y las palabras pronunciadas por los curas que las oficiaban, los traslados al cementerio, las banderas, los cánticos, los gritos y las pintadas en las paredes de los pueblos de los etarras muertos, todo apuntaba a la exaltación de la vida del pueblo con ocasión de la muerte del militante.<sup>18</sup> No bastaba, sin embargo. Ese ritual debía contrastarse con su opuesto, la muerte del *homo sacer*, que no tenía necesariamente que ser un miembro de cuerpos armados del Estado. Podía tratarse de asimilados, por ejemplo, aquéllos a quienes el entorno de ETA acusaba de «chivatos» o de traficantes de droga.

Si la muerte del militante se traducía en un duelo público que contaba, además, con la colaboración del clero local, la de los «otros» no tenía el más mínimo tratamiento colectivo, porque se estaba o bien ante una «ejecución», para quienes se mostraban abiertamente partidarios de la violencia política, o bien de una «muerte», para quienes reprobaban el asesinato, pero entendían que la víctima era parte de un enemigo colectivo. En estos casos se realizaba un tratamiento de la muerte similar al que tradicionalmente habían tenido grandes delincuentes o los no creyentes, esto es, quienes se habían situado al margen de la comunidad, del pueblo.

Son muertes que deliberadamente se trataba de convertir en vergonzantes. La novela *Patria* (2016) de Fernando Aramburu recrea bien el escenario de unos rituales de duelo prácticamente secretos, escondidos, sin manifestaciones de pésame de «gente del pueblo» y muchas veces,



especialmente en el caso de asesinatos de miembros de los cuerpos policiales, realizados a cientos de kilómetros. Contaban también con la colaboración del clero, muy proclive a esa expresividad deliberadamente atenuada del duelo en estos casos.<sup>19</sup>

Para calibrar correctamente el efecto político de la muerte en esos momentos que van desde la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978 a la del Estatuto en octubre de 1979 es determinante la cadencia de la misma. Debe pensarse que de cifras de 11, 14 o 17 muertos en los años previos a la constitucionalización de la autonomía (el pico se dio en 1974 con 19) se pasó en 1978 y 1979 a cifras de 66 y 80 víctimas mortales respectivamente. Los militantes de ETA muertos en esos años por causas no naturales son considerablemente menos (15 entre 1977 y 1979), como en general lo fueron a lo largo de las décadas de terrorismo político en el País Vasco, pero lo importante es que en cada ocasión esos rituales se reproducían en ambos sentidos, afirmando siempre el mensaje de fondo de que existía una conjunción entre el pueblo vasco y la violencia practicada en su nombre.

Es importante tener presente que el proceso de ritualización política de la muerte tuvo lugar en Euskadi precisamente en el momento en que se estaba produciendo el tránsito hacia la institucionalización de la autonomía vasca en el contexto de la Transición democrática española. De ese modo, si en el País Vasco no dejaron de conformarse los rituales de la democracia (la pegada de carteles, la campaña, los debates, las encuestas, las propias elecciones), de manera paralela se fueron gestando rituales que literalmente cuestionaban esa democracia y todo el entramado institucional que se gestó entre la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En ese cuestionamiento la muerte jugó un papel esencial al ser utilizada como la ocasión preferente para mostrar la superioridad moral del pueblo vasco sobre el Estado español.

#### EL ESTATUTO COMO NUEVA PLANTA FORAL

En efecto, el PNV y el Gobierno podían entender perfectamente que algo de verdad había en el eslogan *ETA herria zurekin* (ETA el pueblo está contigo).

Tanto era así que el convencimiento generalizado entre las distintas fuerzas políticas era que el cese de la violencia iba determinantemente unido a la sustanciación de un proceso estatuyente lo más apegado posible a las exigencias nacionalistas. La alimentación de este convencimiento era mutua, como puso dramáticamente de manifiesto el intento de secuestro por parte de ETA-pm del diputado centrista Gabriel Cisneros en pleno proceso negociador del Estatuto, el 3 de julio de 1979.

El intento de secuestro de este diputado no tuvo nada de azaroso, pues había tenido un destacado papel como «padre de la Constitución», en especial en los debates sobre la disposición adicional primera, y era figura de referencia para el equipo formado entre miembros del Gobierno y de la UCD para valorar el proyecto estatutario remitido desde la Asamblea de Parlamentarios Vascos. A finales de junio, dicho equipo había elaborado un informe, conocido como «motivos de desacuerdo» con el proyecto vasco. Eran muchos, en realidad con casi todo. Cuestiones fundamentales como la atribución de soberanía, la capacidad legislativa, la implementación de la Policía, la política lingüística y la fiscalidad eran motivos de duda para los encargados por el presidente Suárez de dictaminar el proyecto de Estatuto.<sup>20</sup>

Tal y como había salido de la factoría de la Asamblea de Parlamentarios el texto remitido a Madrid ciertamente incluía elementos de difícil o al menos insegura digestión. En su tono general, el texto apuntaba a la constitucionalización de una suerte de «Estado asociado» vasco con reserva de soberanía propia. Así, el primer artículo, tras afirmar la voluntad de constituir al pueblo vasco, añadía una confusa frase acerca del origen popular de los poderes de Euskadi. Si, como cabe suponer, los nacionalistas que habían promovido este precepto no pensaban en otro pueblo que en el vasco, combinado con la reserva introducida en la disposición adicional del Estatuto produciría el efecto de una cuasi independencia constitucional del pueblo vasco respecto de España.<sup>21</sup> Era una idea que provenía del ajuar de la izquierda nacionalista, de Euskadiko Ezkerra, al igual que el artículo primero. Ahí fue donde confluyeron la idea izquierdista de una soberanía propia –lo que quedó del derecho de autodeterminación– y la derecha nacionalista del PNV, que enseguida se percató del juego «foral» que le podía dar esa idea de

un pueblo vasco como sujeto originario de todo el sistema de autonomía.

Un estrecho colaborador de Adolfo Suárez, Eduardo Navarro, apuntaba en sus notas sobre la figura del presidente que en el momento en que llegó a un acuerdo con Carlos Garaikoetxea, en la segunda quincena de julio, estaba sometido a todo tipo de presiones.<sup>22</sup> En realidad, puede decirse que desde las elecciones legislativas de marzo de 1979 (que constituyeron un éxito personal de Suárez), los problemas políticos (y, por supuesto, los económicos) comenzaron a amontonarse para el presidente. Formar gabinete ya fue una ardua operación que evidenció la falta de compactación de su propio grupo político y su catastrófica presentación como candidato a la investidura ante el Congreso le demostró que, a pesar del apoyo de Coalición Democrática (CD) y del Partido Socialista de Andalucía (PSA), para las grandes cuestiones estaba quedándose solo.

Una de ellas era precisamente dar curso a las autonomías vasca y catalana, asunto en el que debía sumar la oposición militar. En los cuarteles no se ocultaba la irritación manifestada de manera especialmente virulenta con cada asesinato de un militar, y fueron 11 los asesinados en ese año, entre ellos un general (Constantino Ortín) y un teniente general (Luis Gómez Hortigüela), tiroteado junto a sus acompañantes, dos coroneles (Agustín Laso y Jesús Ávalos) y un conductor (Lorenzo Gómez) en plena negociación del Estatuto en el verano de 1979. No olvidemos que en aquellos momentos Suárez, junto al Rey, tuvo que calmar de nuevo a los jefes militares poniendo en marcha planes para una posible ocupación militar de las provincias vascas.<sup>23</sup>

Por si fuera poco, otro destacado diputado y miembro de la dirección de la UCD, Javier Rupérez, sería secuestrado en noviembre de ese año por el mismo comando que lo había intentado con Cisneros en julio. En este caso pasó un mes en manos de sus captores para ser utilizado como moneda de cambio con el fin de exigir el traslado de unos presos de ETA-pm de Soria al País Vasco. Es interesante recordar la impresión que apunta Rupérez en sus memorias acerca de la negociación del Estatuto vasco, en cuyo contexto interpretó su secuestro: «Lo importante, y lo políticamente trascendente, es que en ese terreno, como en tantos otros, la UCD fue tan incapaz de articular

con fuerza sus propios planteamientos como de resistir los contrapesos inmisericordes que desde todos los sectores políticos exteriores al Gobierno, y al propio partido en el poder, en la ocasión se presentaron».<sup>24</sup>

El resultado que produjo la confluencia de hegemonía nacionalista, presión terrorista y aceptación de la vía de negociación al margen del Parlamento por parte del Gobierno fue un texto que permitió al nacionalismo vasco reengancharse plenamente en la institucionalidad. Lo hizo no a través de una reconsideración de su posicionamiento respecto a la Constitución, sino a través de una aceptación explícita de un «ordenamiento jurídico» que incluía de manera implícita a la propia Constitución española, aunque solamente en la medida en que todo ese ordenamiento permitía una «actualización» del derecho histórico vasco. Un jurista tan influyente en aquellos momentos como Eduardo García de Enterría percibía en la propuesta de estatutos provenientes de Cataluña y de Euskadi en 1978 un claro aroma de ultimátum. Lo que se proponía, según García de Enterría, era ni más ni menos que la sustanciación por vía de estatuto de un sistema confederal no contemplado en la Constitución.<sup>25</sup>

Si Rupérez se refería a una importante cesión por parte de Suárez respecto de las precisiones que le había hecho el comité encargado por él mismo de valorar la propuesta vasca de Estatuto, no le faltaba razón. Para llegar a esa conclusión basta analizar el proyecto de Estatuto presentado por la UCD a la Ponencia redactora del anteproyecto un año antes. Se procedía en él como si la disposición adicional primera de la Constitución no existiera y proponiendo un régimen de autonomía derivado literalmente del artículo 148 y de lo que eventualmente pudiera llegar como extra a través del 150.2. Dicho de otro modo, asuntos como la Policía, los medios de comunicación públicos o la sanidad serían cuestiones a negociar en un futuro previsiblemente dilatado en el tiempo.<sup>26</sup>

Vistas las cosas en su desarrollo posterior a 1979 no faltaba razón en la apreciación de García de Enterría ni en la sensación de Rupérez de que Suárez había cedido todo lo posible y algo más. No es que fuera, sino más bien que podía ser ése el sentido de desarrollo de la autonomía vasca. En efecto, la institucionalidad a la que se reenganchó el nacionalismo

democrático vasco se concebía de modo que salvaba su objetivo primero, expresado desde el minuto cero de la Transición, de un encaje en el Estado mediante una suerte de independencia constitucional. Dicho de otro modo, dando por hecho que la inserción vasca en el Estado no conllevara también su confusión en la nación española. El Estatuto de 1979, en ese contexto de hegemonía nacionalista y presión terrorista, ofreció la ocasión propicia.

Lo constató entonces otro destacado jurista e historiador del Derecho, Francisco Tomás y Valiente, magistrado del primer Tribunal Constitucional y futuro presidente del mismo. Casi a renglón seguido de la aprobación del Estatuto vasco, observó que la historia, lejos de haber abandonado definitivamente el campo de la Constitución, se había incrustado sólidamente en los ordenamientos español y vasco. Tomás y Valiente era uno de los asiduos colaboradores de *Diario 16*, el periódico que acababa de crear Miguel Ángel Aguilar con otros colegas y que se constituyó, junto a *El País*, en uno de los periódicos de la Transición. Como es bien sabido, Tomás y Valiente sería asesinado algunos años después, en 1996, por un terrorista de ETA en su despacho de la Universidad Autónoma de Madrid.

Sus primeras opiniones sobre la «cuestión vasca» y la pretensión nacionalista de una suerte de Constitución foral para Euskadi no podían ser más negativas, precisamente porque las veía desde una perspectiva progresista. Como a Manuel García Pelayo, primer presidente del Tribunal Constitucional, aquello le sonaba a monarquismo, Antiguo Régimen y absolutismo.<sup>27</sup> De hecho, reaccionó airadamente, como otros juristas progresistas, cuando se coló momentáneamente en el Senado la enmienda nacionalista de restauración foral, señalando lo extemporáneo de un «derecho histórico» en una Constitución moderna, como pretendía ser la de 1978.<sup>28</sup>

Resulta enormemente sintomático del sentido de todo este giro constitucional vasco el cambio operado en la visión de este jurista tan estrechamente vinculado a todo ese proceso. Consumada la constitucionalización de la foralidad vasca a través de las disposiciones adicionales de la Constitución y del Estatuto, así como de la Ley de

Territorios Históricos, más alguna relevante sentencia del Tribunal Constitucional, la apreciación de Tomás y Valiente era otra. Vistas las cosas desde 1988, para el entonces presidente del alto Tribunal, el sentido profundo del sistema constitucional español radicaba en su combinación de unidad y diversidad, es decir, de nación y nacionalidades. Para su comprensión cabal no servía ya el estereotipo de la Constitución moderna que se opone a las constituciones históricas disolviéndolas. Antes al contrario, para entender el sistema constitucional español el consejo era ya otro a este respecto: «Salirnos del análisis del texto constitucional para situarnos en el ámbito de la historia.»<sup>29</sup>

De hecho, considerado el proceso en su conjunto, desde 1976 hasta 1979, podría afirmarse que ésa era la deriva hacia la que se apuntaba desde el inicio. Situémonos para verlo en el punto de llegada, el Estatuto de Gernika. Es una ley orgánica, aprobada en las Cortes y sancionada por el rey de España cuyos sujetos son tanto constituyentes (el Pueblo Vasco o Euskal Herria, que «se constituye» en País Vasco o Euskadi) como constituidos (el Estado español, dentro del que se constituye Euskadi, y las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, más eventualmente Navarra, que «integran» el País Vasco). España no es que no sea sujeto aquí, es que ni siquiera aparece. El contraste a este respecto con el Estatuto catalán del mismo año es interesante, puesto que éste sí alude repetidamente a España como referencia contextual de Cataluña y, sobre todo, lo hace en el preámbulo para referirse a la «libre solidaridad» que el Estatuto de Cataluña genera con las demás «nacionalidades y regiones», siendo ésa «la auténtica unidad de todos los pueblos de España».

Como apuntaba antes, la ausencia de toda referencia a España en el Estatuto se tradujo también en el hecho de evitar cualquier mención a su representación política. No creo que sea casual el hecho de que las Cortes Generales, que en la Constitución son la representación del «pueblo español» (artículo 66.1), aparecen en el Estatuto como «Cortes Generales del Estado español» (artículos 46.1 y 8.c). Técnicamente esta expresión del Estatuto hace referencia a algo inexistente, puesto que el Estado no tiene Cortes en la medida en que no tiene necesidad constitucional de estar representado

parlamentariamente. El pueblo español, sí, por eso tiene Cortes, pero lo interesante es que en el Estatuto ese pueblo, el español, es sistemáticamente sustituido por el Estado. Consecuentemente con el argumentario nacionalista, Euskadi, en el Estatuto, trata con el Estado, en el que se constituye, pero no con la nación española o su pueblo, que ni existen para este texto autonómico.

Se diría, por tanto, desde esta primera aproximación, que los sujetos del Estatuto apuntaban en la línea de un texto que iba bastante más allá de la simple organización de un espacio subestatal en régimen de autonomía. Denotaba más bien la atmósfera «pacticia» (lo que no necesariamente significa consensuada, porque esto sería mucho más discutible) que había rodeado su génesis en la Moncloa.<sup>30</sup> Pero, por otro lado, no debe perderse de vista esa otra serie de sujetos que el Estatuto da, junto al Estado español, también por constituidos antes de proceder a generar Euskadi: Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y eventualmente Navarra. Son los denominados aquí Territorios Históricos, los sujetos de todo ese derecho acumulativo que había venido reivindicándose como propiamente vasco. No son las provincias o Territorios Históricos sujetos que se crean con el Estatuto, sino que, como el Estado español, ya existen. Éste porque la Transición lo había preservado como oro en paño y la Constitución lo había redefinido y aquéllos por herencia histórica recuperada. Lo recordaba por aquellos años, subrayando de este modo el sentido del sujeto histórico en el ordenamiento constitucional y estatutario, otro jurista historiador, Bartolomé Clavero.<sup>31</sup>

Como hemos visto, los territorios vascos como sujetos políticos se habían ido restableciendo (caso de Vizcaya y Guipúzcoa) y recuperando entidad política (caso de Álava y Navarra) antes de y durante el proceso constituyente español. El remate de todo ese proceso restaurador se encontraba en la pieza constitucional que el PNV se negó a aceptar como enganche con la Constitución, pero que ahora ofrecerá un juego extraordinario: la disposición adicional primera. En el trabajo recién citado Clavero observaba que el riesgo mayor de toda la operación constituyente de la autonomía vasca no estaba en que chocara con la historia (que lo hace, y mucho), sino en que lo hiciera con la Constitución. «Y esto último –concluye– si resulta que no ocurre, es



gracias a su disposición adicional primera, cuyo juego así ya ha sido nada despreciable, resolviéndose la cuadratura del círculo vicioso que formaban sus mismas proposiciones: garantía de derechos históricos y marco de la Constitución». <sup>32</sup>

En efecto, el hilo que conecta la existencia de estos cuerpos políticos provinciales con una legislación preconstitucional puede percibirse en los reales decretos que en enero de 1979 regularon la convocatoria y reunión de su máxima expresión institucional, las Juntas Generales. <sup>33</sup> Sus fundamentos jurídicos (la Ley de Elecciones Locales de julio de 1978 y el Real Decreto de creación del Consejo General Vasco, de enero del mismo año) daban por hecho que el tracto se situaba al margen de cualquier legislación general. Tales cuerpos se reunieron con anterioridad a la existencia del Parlamento conjunto del cuerpo político vasco, adoptando entre abril y mayo de 1979 sendas decisiones de unión al ente que entonces representaba esa corporeidad política vasca, el Consejo General Vasco. <sup>34</sup> La prelación, por lo tanto, fue de las provincias forales, no de Euskadi.

Con estos dos elementos, el Estatuto tuvo que emerger del proyecto entonces hegemónico del nacionalismo vasco: existencia de un Estado con una Constitución y de unas provincias forales con sus instituciones propias restablecidas, dando por elidida del panorama a España en tanto que pueblo o nación. Lo primero, la Constitución de 1978 vino en 1979 a jugar muy a favor de la lectura nacionalista de los derechos históricos, si no en el sentido de admisión paladina de una soberanía propia, sí desde luego en el de habilitar un espacio muy aprovechable para implementar una autonomía diferenciada del resto de comunidades autónomas. <sup>35</sup>

Ya demostró Carlos Coello el juego que dio la disposición adicional primera no sólo para ampliar, sino para establecer una cierta rigidez estatutaria en determinadas materias, una suerte de blindaje frente al artículo 149 de la Constitución que regula las competencias del Estado. <sup>36</sup> Sobre ese extremo Javier Corcuera ya había señalado también los límites de esa reformulación de la relación constitucionalmente prevista a través ahora del Estatuto: «La disposición adicional sirve, en definitiva, para justificar competencias diferentes en el Estatuto de Autonomía, pero no para hacer

desaparecer el título en virtud del cual puede intervenir el Estado en base a la Constitución». <sup>37</sup>

No es en absoluto casual que en el Estatuto la referencia a una legitimidad proveniente de los «derechos históricos» se haga justamente en los asuntos que desde un principio el PNV consideró sus líneas rojas en la negociación de la Moncloa: educación, Policía y hacienda, que eran las que también consideró más peliagudas el informe técnico que requirió Suárez al comité formado entre la UCD y el Gobierno. Efectivamente, fue entonces cuando se recurrió a la disposición adicional primera (artículos 16 y 17 sobre educación y Policía) o al «sistema foral tradicional» (artículo 41 sobre Concerto Económico) como legitimación de la especificidad del autogobierno vasco. Dicho de otro modo, el PNV, como apuntaba Garaikoetxea recién acabada la negociación, enfocaba muy precisamente la «foralidad» hacia el blindaje de ese núcleo duro del autogobierno. <sup>38</sup>

Respecto del Estado –uno de los sujetos preconstituidos del Estatuto– la propia Constitución ofrecía, por tanto, mucho margen de maniobra. Paradójicamente, el nacionalismo tuvo que hacer más forzamiento respecto de los otros sujetos que también daba por constituidos, las provincias, ya reintegradas para entonces en su foralidad en virtud de legislación producida por el propio Estado. Como ha reiterado la historiografía especializada, en los orígenes del nacionalismo vasco hay una contradicción esencial entre la defensa de la foralidad y la propuesta de generación de un Estado vasco independiente. Foralidad y nación vasca no son elementos que puedan componer una ecuación lógica toda vez que la territorialidad foral únicamente puede referirse a un ámbito provincial. En la misma evolución ideológica del fundador del nacionalismo vasco es perfectamente visible este rasgo en su derrotero desde la *Bizkaya* independiente hasta *Euzkadi* como cuerpo nacional de los vascos. <sup>39</sup>

En ese tránsito, lo «foral» fue gestionado a través de dos vías. Por un lado, mediante el recurso a la *Legezarra*, esto es, la idea de la existencia de un derecho tradicional alterado y aniquilado finalmente por el efecto disolvente de la modernidad política. Por otro lado, implementando un discurso historiográfico tan simple como eficaz en el que 1839 se convirtió

en la fecha clave. En la recreación de la historia vasca que ofreció Sabino Arana fue entonces, al final de la primera guerra carlista y con la primera Ley de Fueros, cuando se dio el pernicioso proceso de sustitución de la tradición por la modernidad. La llegada al nacionalismo del grupo que aportó en sus orígenes el anclaje con la modernidad ambiental –los *euskalerriacos*– moduló el discurso programático, pero no tocó en lo esencial aquel discurso ideológico originario, por lo que desde 1906 en el programa nacionalista figuraría como una exigencia la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839.<sup>40</sup>

La novedad que aportó la Transición española a este respecto no es solamente que esa ley y la de 1876 fueron expresamente derogadas ni más ni menos que en el mismo texto constitucional, dando por hecho también que quedaba completamente deshecha la Nueva Planta implementada de manera radical y arbitraria en 1937.<sup>41</sup> También, entre 1976 y 1979 se consiguió por parte vasca el doblete de la restitución política de su foralidad (las Juntas ya restituidas legalmente en 1977 se reunieron en 1979, como hemos visto) y, al mismo tiempo, el mantenimiento de la foralidad de sustitución, el Concierto Económico, generada tras la eliminación en 1876 de la institucionalidad propia. Dicho de otro modo, para 1979, en lo tocante a la *Legezarra* y la Ley de 1839, el nacionalismo vasco había visto realizado su programa y algo más. Tocaba entonces gestionar ese triunfo.

Ahí es donde, paradójicamente, el nacionalismo hubo de llevar a cabo el diseño de una Nueva Planta que también implicó una profunda alteración de la foralidad vasca o, más precisamente, su definitiva liquidación. En efecto, esta exigencia viene dictada por la presencia de ese sujeto, el único constituyente en el Estatuto, el pueblo vasco que se constituye en Euskadi, y que es planta extraña y exótica al régimen foral, tanto al menos como lo había podido ser desde 1812 «el Estado».<sup>42</sup> No es que la foralidad fuera incompatible con ese principio de soberanía estatuyente (como tampoco lo había sido con el Estado liberal entre 1839 y 1876), pero desde luego exigía en 1979 –como lo había hecho en 1839– una ley que estableciera esa forma de estar en un ambiente impropio.

Esa nueva «Ley de Fueros» se encuentra, por un lado, en la disposición

adicional primera de la Constitución pero, por el otro, está también en el Estatuto, aquí por partida doble, al principio y al final del mismo: «Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno» (artículo 3); «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» (disposición adicional única). Como acabará reconociendo el Tribunal Constitucional en 1988, los derechos históricos de la adicional primera de la Constitución no podían seguir haciendo referencia exclusivamente a las provincias desde que el Estatuto las reformuló como Territorios Históricos subsidiarios respecto al pueblo vasco y su institucionalidad común.<sup>43</sup>

Es interesante advertir que la singularidad estatutaria vasca en el panorama español consistente en hacer del pueblo sujeto estatuyente (es decir, constituyente a efectos estatutarios) fue, como indiqué, iniciativa de la izquierda nacionalista partidaria de la autonomía. En efecto, de los proyectos presentados al constituirse la Ponencia del proyecto de Estatuto solamente el de Euskadiko Ezkerra (EE) recogía el principio de una constitución del «Pueblo Vasco» en comunidad autónoma bajo el nombre de Euskadi o Euskal Herria. Más vago a este respecto era el texto presentado por el PNV, consignando únicamente que se constituía una comunidad autónoma denominada «Euzkadi». AP y UCD, en una línea más foralista, apelaban a las provincias, y el PSE y otros grupos de izquierda lo hacían directamente a Euskadi o al País Vasco, como fue de uso en los demás estatutos de autonomía españoles.

No le debió parecer mala idea al PNV elevar al pueblo vasco a categoría de sujeto constituyente, pues ya en los sucesivos textos de la Ponencia irían reproduciendo versiones del presentado originalmente por EE. De este partido surgió también la idea, desechada en el trámite en las Cortes, de un segundo inciso de este primer artículo: «Los poderes del País Vasco emanan del pueblo». Aún sin él, el alcance que podía tener la iniciativa de la izquierda

nacionalista era evidente, pues colocaba de entrada y por encima de las provincias a ese nuevo *super omnia* vasco, el pueblo.<sup>44</sup> No es en absoluto extraño que la izquierda vasca estuviera entonces mucho más preocupada que el nacionalismo por buscar un vínculo entre pueblo vasco y poder constituyente, bien fuera por su propia versión de la idea de autodeterminación, bien por una veta federalista que iría consolidándose posteriormente.<sup>45</sup>

Teniendo presente ese dato de una idea políticamente esencial del pueblo vasco, el artículo 3 del Estatuto adquiere un sentido similar al de la delimitación constitucional de la foralidad establecida en 1839 y restablecida en 1978, pues en su tenor toda la reactivación foral ha de delimitarse al «seno» estatutario en que debe darse. Si en 1839 la refundación de la foralidad debía producirse en el continente constitucional español, ahora en 1979 habría de hacerlo además en el estatutario vasco en cuyo origen no estaban las provincias, sino ese nuevo sujeto, el pueblo vasco. Es interesante esta previsión porque, como hemos visto, ese restablecimiento foral se había producido ya en buena medida entre 1977 y 1979, con lo que este artículo adquiere aún más contenido disciplinario respecto de la foralidad provincial.

En efecto, esa capacidad del pueblo vasco para imponer una Nueva Planta resulta ser de una radicalidad tal que literalmente liquida los sujetos de la foralidad. Tanto es así que, a partir del Estatuto de 1979, las provincias desaparecerán del paisaje político-institucional vasco, siendo sustituidas por los Territorios Históricos, demarcaciones coincidentes geográficamente con el Señorío de Vizcaya y las provincias de Álava y Guipúzcoa, pero enteramente replanteadas en la Nueva Planta que diseñó el Estatuto. Por tanto, no ha de extrañar que no fuera atendida la enmienda propuesta por el senador independiente alavés Ramón Bajo para preservar la foralidad de Álava de la previsible subordinación al nuevo sujeto político vasco.<sup>46</sup> Por el contrario, el efecto será disciplinadamente asumido por las mismas instituciones forales que comenzarán por regular la adopción de su nueva denominación derivada del Estatuto.<sup>47</sup>

Que no era sólo cosa de nombres se hará valer en la primera legislatura del Parlamento vasco al aprobar la conocida como Ley de Territorios

Históricos. En su preámbulo está la vuelta de tuerca a la que tuvo que proceder el nacionalismo una vez conseguido su secular anhelo de ver derogada la Ley de 1839, prácticamente restablecerla, pero sin el referente de la nación española que, como ya hemos visto, no pinta nada en todo este alumbramiento estatutario vasco: «Por otro lado, organizar el presente, garantizar la gobernabilidad de Euskadi en la actualidad, no es compatible con el mantenimiento del modelo organizativo existente hasta 1839, o el sistema excepcional que derivó del primer Concierto Económico de 1878».<sup>48</sup>

La consecuencia es, desde el punto de vista del funcionamiento de la foralidad, muy similar a la derivada del «enjaulamiento» constitucional que tanto había denunciado el nacionalismo vasco. Se trataba también de someterla a un principio de legalidad derivado de la concepción del Estado de Derecho. Donde mejor podía verse reflejado era en la definición de supremacía, que la Ley de Territorios Históricos no descuidaba, desde luego: «Destaca la supremacía del Parlamento [vasco] al reconocérsele como la única Institución en el seno de la Comunidad Autónoma con capacidad de aprobación de normas con rango de Ley formal, supremacía que queda explicitada al establecerse los principios de reserva legal y de congelación del rango de las normas».<sup>49</sup>

Las instituciones de los Territorios Históricos podían ejercer potestad normativa en los ámbitos propios, pero con sujeción al principio esencial: «Ahora bien, la existencia de zonas de poder exentas de Ley de Parlamento, por tratarse de materias de competencia exclusiva, no excluyen el control jurisdiccional consecuente a la idea del Estado de Derecho». El reflejo primero de dicha supremacía era esa propia ley que arrancaba estableciendo la capacidad de Euskadi para sobreponerse y delimitar a las provincias y su foralidad: «La delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio, se regulará por la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía» (artículo 1).

La historiografía y la doctrina jurídica han insistido convenientemente en resaltar el hecho de que la persistencia de unas provincias con una



institucionalidad propia de tradición histórica (Juntas y Diputación) hace de la autonomía vasca una suerte de confederación de autonomías uniprovinciales en un cuerpo común llamado Euskadi.<sup>50</sup> Se ha insistido menos, sin embargo, en el carácter de Nueva Planta que tuvo también el Estatuto, incluso contra el restablecimiento foral operado durante los dos años anteriores a su elaboración y aprobación. No es solamente que, como muchos otros ordenamientos contemporáneos, utilizara la historia a beneficio de inventario, sino que paradójicamente la consecución de una de las principales aspiraciones históricamente defendidas por el nacionalismo vasco implicó la desactivación de cualquier posibilidad de implementar la «soberanía foral» tantas veces reclamada.

Dicho de otro modo, para hacer efectivo su proyecto, el nacionalismo tuvo que liquidar definitivamente una muy sólida identidad territorial que había mostrado una sorprendente capacidad de continuidad histórica y sustituirla por otra identidad nacional. La primera, la identidad territorial, había sido capaz de acomodarse a las exigencias del constitucionalismo liberal en la medida en que no levantaba cuestión alguna que rozara con el principio de nacionalidad. Por ello también fue denostada por el nacionalismo vasco desde el conocido como discurso de Larrazabal, con el que en 1893 Sabino Arana dio el pistoletazo de salida para el movimiento nacionalista.<sup>51</sup> La segunda, la identidad nacional vasca, requería el holocausto de la primera, su reducción a pura forma de organización interna del nuevo espacio nacional.

Es ahí donde debe atenderse a la segunda parte de esa nueva «Ley de Fueros» y que se encuentra al final del Estatuto en forma también de disposición adicional, la que provenía de la aportación, como el artículo primero, de EE. Ya no hay rastro en ella de cuerpos forales que puedan ser titulares de derechos históricos, siéndolo únicamente el pueblo vasco, es decir, el único sujeto constituyente del Estatuto que ha creado en él a Euskadi o el País Vasco. La transferencia aquí se ha forzado ya al completo, vaciando totalmente de legitimidad histórica a los tradicionales cuerpos forales, las provincias, y generando un nuevo titular de «derechos [...] en virtud de su historia», el pueblo vasco.



Con la transferencia consumada pudo perfectamente completarse el campo de juego en el que quería moverse el PNV desde el inicio de la Transición: un espacio en el que pudiera figurarse una independencia constitucional de España, es decir, una práctica ausencia de nación española, junto con la aparición de un nuevo Leviatán, el pueblo vasco, cuya capacidad constituyente se expresa, pero no se agota, en la creación de Euskadi en 1979. Podría, y de hecho debería, ir mucho más allá de acuerdo con la ideología nacionalista, como quiso el *lehendakari* Ibarretxe a comienzos de la presente centuria. En efecto, el abortado proyecto de nuevo Estatuto vasco defendido por Juan José Ibarretxe ante las Cortes en febrero de 2005 arrancaba deduciendo de la capacidad constituyente del pueblo vasco ni más ni menos que la creación de una «Comunidad vasca libremente asociada al Estado español» con capacidad para anular el artículo 145 de la Constitución y establecer una federación con Navarra.<sup>52</sup>

Sin tanta exageración, más recientemente el *lehendakari* Iñigo Urkullu ha defendido explorar las posibilidades constituyentes del pueblo vasco para alumbrar una «nación foral». Ante el pleno del Parlamento invocó la *vera interpretatio* que el nacionalismo hace del artículo primero del Estatuto: «El artículo primero del Estatuto de Gernika manifiesta que los poderes de la Comunidad Autónoma vasca no provienen de la Constitución española, sino que se adaptan a ella [...] al determinar que es el pueblo vasco, es el pueblo vasco y nadie más que el pueblo vasco, el que se constituye en comunidad autónoma dentro del Estado español. Y también esto es nación foral».<sup>53</sup>

Esa capacidad, afirmaba el *lehendakari*, derivaba también de los derechos que le podrían corresponder al pueblo vasco en virtud de su historia, como dice la disposición adicional del Estatuto. Es bastante evidente desde un punto de vista historiográfico que «en virtud de la historia» únicamente podrían reclamar derechos las provincias, que por eso mismo ya no existen. Pero la historia aquí no pinta mucho, como suele ser norma en los discursos historicistas. Se trata, se ha tratado siempre, de otra cosa, de la magia de la política, de su capacidad para, cual Penélope, tejer y destejer la historia.

---

1. Carlos Garaikoetxea, *Euskadi. La Transición inacabada*, Barcelona, Planeta, 2002, p. 87.
2. Javier Corcuera, «El momento constituyente y la elaboración del Estatuto de Gernika», en Luis Castells y Arturo Cajal (eds.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 341.
3. Mario Onaindía, *El aventurero cuerdo. Memorias (1977-1981)*, Madrid, Espasa, 2004, p. 393.
4. Carlos Garaikoetxea, *Euskadi. La Transición inacabada*, op. cit., p. 92.
5. Eugenio Ibarzabal, *Días de ilusión y vértigo, 1977-1987*, San Sebastián, Erein, 2016, p. 156.
6. Javier Corcuera, *Política y derecho*, Madrid, CEPC, 1991, p. 139. Dos periodistas de medios nacionalistas resumían de este modo en una crónica sobre la elaboración del Estatuto el *modus operandi* desde el 9 de julio de 1979: «Se ha establecido allí [en la Moncloa] el lugar y el sistema de las negociaciones bilaterales UCD-PNV, que continuarán ya en el mismo marco y con los mismos procedimientos: los equipos de técnicos y parlamentarios se reúnen en un despacho y concretan fórmulas. En otro, Garaikoetxea y Suárez negocian los acuerdos políticos, que luego han de traducir a palabras sus dos equipos. Si la “traducción” se estanca, por falta de acuerdo, los papeles se devuelven “a los jefes”», Kepa Bordegarai y Robert Pastor, *Estatuto Vasco*, San Sebastián, Ediciones Vascas, 1979, p. 94. Este libro es muy interesante como testimonio porque recoge información obtenida en caliente en su condición de periodistas y porque de manera paladina transmite el recorrido «a-parlamentario» que tuvo el Estatuto en su elaboración.
7. Kepa Sodupe, «El Estatuto de Gernika. Entre la violencia y la incompreensión», *Muga*, 1, 1979.
8. El relato de Garaikoetxea, a poco de finalizada la negociación, en *Muga*, 2, 1979.
9. Antonio Rivera, «Un pulso de legitimidades: la conformación institucional del gobierno vasco», en Juan Pablo Fusi y José Antonio Pérez (eds.), *Euskadi, 1960-2011. Dictadura, transición y democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017.
10. Vicente Copa (José Antonio Zarzalejos), *País Vasco. Crónicas de un analista político*, Bilbao, El Correo, 1979, pp. 79 y ss.
11. La fuente principal para el estudio de la violencia con contraste documental de datos es Raúl López Romo, *Informe Foronda. Los contextos históricos del terrorismo en el País Vasco y la consideración social de sus víctimas (1968-2010)*, Madrid, Libros de la Catarata, 2016 [accesible en versión electrónica [<http://www.pensamientocritico.org/raulop0415.pdf>]]. Los datos que recojo están en sus apéndices.
12. «La culminación de este infortunio fueron las bombas de Chamartín que motivó la primera condena terminante y seria que nosotros hicimos de los polis-milis donde ya nos distanciamos de una manera definitiva y determinante», Juan María Bandrés y Raimundo Castro, *Memorias para la paz*, Madrid, HMR, 1998, p. 182.
13. Gaizka Fernández Soldevilla y Raúl López Romo, *Sangre, votos, manifestaciones: ETA y el nacionalismo vasco radical, 1958-2011*, Madrid, Tecnos, 2012, p. 182.

14. *El País*, 23 de marzo de 1979.
15. María Isabel Pérez Ares, «El consejo General Vasco y el Estatuto de Autonomía, redacción y autonomía», en Carlos Navajas (ed.), *Actas del III Simposio de Historia Actual*, Logroño, Gobierno de la Rioja, 2002, p. 632.
16. Edurne Portela, *El eco de los disparos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2016.
17. Luis Castells, «La tríada salvífica: sufrimiento común, reconciliación social y teoría del conflicto».
18. Begoña Aretxaga, *Los funerales en el nacionalismo vasco radical. Ensayo antropológico*, San Sebastián, Baroja, 1988 y Jesús Casquete, «Música y funerales en el nacionalismo vasco radical», *Historia y Política*, 15, 2006.
19. Luis Castells y Antonio Rivera, «Las víctimas. Del victimismo construido a las víctimas reales», en Fernando Molina y José Antonio Pérez, *El peso de la identidad. Mitos y ritos de la historia vasca*, Madrid, Marcial Pons, 2015. Sobre la proyección de esta moral pública en Euskadi a lo largo de los años de actividad terrorista da testimonio la recopilación de artículos de prensa de Aurelio Arteta, *Fe de horrores*, Alegia, R&B Ediciones, 2004.
20. *El País*, 27 de junio de 1979.
21. En el proyecto la disposición adicional, ligeramente distinta de su redacción final, decía: «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 puedan corresponder en virtud de su Historia y de su voluntad de autogobierno», Virginia Tamayo y Carlos Tamayo, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria, Diputación Foral, 1981, p. 551.
22. Eduardo Navarro, *La sombra de Suárez*, Barcelona, Plaza y Janés, 2014.
23. Juan Francisco Fuentes, *Adolfo Suárez. Biografía política*, Madrid, Planeta, 2011, capítulo 6.
24. Javier Rupérez, *Secuestrado por ETA. Memorias*, Madrid, Temas de Hoy, 1991, p. 45.
25. Eduardo García de Enterría, «El futuro de las autonomías territoriales», en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985.
26. El texto de la propuesta de UCD en Virginia Tamayo y Carlos Tamayo, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, op. cit., p. 400.
27. García Pelayo escribió en aquellos momentos de redacción constitucional un muy comentado artículo en *El País* [24 de septiembre de 1978] en el que aplicaba rigurosamente la ecuación entre modernidad y superación de cualquier determinación histórica de la Constitución. «Derecho histórico», dicho en una Constitución, le parecía una contradicción: «Se trata de una expresión anticuada, aparentemente en el espíritu de la Escuela Histórica del Derecho, cuyas tesis constituyen una de las bases ideológicas de los movimientos tradicionalistas y reaccionarios del siglo pasado, frente a las tendencias racionalistas y progresistas».
28. Me ocupo del pensamiento de Tomás y Valiente respecto de la «cuestión vasca» en «Los

derechos históricos entre autonomía e independencia. La lectura de Tomás y Valiente de la disposición adicional primera de la Constitución de 1978», en Paz Alonso (ed.), *Francisco Tomás y Valiente, historiador del derecho (1932-1996). Memoria y legado de un maestro*, Salamanca, 2016.

29. Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* [1988], en *Obras completas*, Madrid, CEPC, 1997, vol. III, p. 1840. Con el ciclo constituyente ya completado serán más las voces que desde la academia ponderen el «derecho histórico» en la Constitución desde una perspectiva menos rigurosa en la contraposición entre tradición y modernidad: Pablo Lucas Verdú, «Historicismo y positivismo ante la conceptualización de los derechos históricos vascos», en *Jornadas de estudio sobre actualización de los derechos históricos vascos* (San Sebastián, 1985), Bilbao, UPV/EHU, 1986.

30. Virginia Tamayo señalaba a este respecto, recogiendo doctrina y comentarios, que si bien desde un punto de vista técnico no podían haber dudas de la naturaleza del Estatuto (ley orgánica), otra cosa era su entendimiento e interpretación como *pacto* a raíz tanto de su génesis como de varios lugares dispositivos del propio Estatuto: Virginia Tamayo, *La autonomía vasca contemporánea. Foralidad y estatutismo, 1975-1979*, Oñate, IVAP, 1994, pp. 904-907. La observación crítica con la idea, muy difundida en los momentos posteriores al acuerdo estatutario, de ser norma consensuada en Javier Corcuera, *Política y derecho*, op. cit., p. 146.

31. Bartolomé Clavero, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Barcelona, Ariel, 1987, capítulo III. Este trabajo tiene su origen en un texto presentado a las *Jornadas de estudio sobre actualización de los derechos históricos vascos* ya citadas y que tuvieron lugar en San Sebastián en 1985 [«Fueros en tiempos de Constitución: una suerte de federalismo»].

32. *Ibid.*, p. 125.

33. Todos ellos en *BOE*, 24, 27 de enero de 1979. Los recoge Mikel Badiola, *Código de las normas autonómicas del País Vasco*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1986, título VI, pp. 103 y ss.

34. Son pronunciamientos a los que se les da deliberadamente la solemnidad de un acuerdo trascendente: «El Estatuto de Autonomía supondrá la estructuración mínima e imprescindible para que nuestro Pueblo alcance sus libertades forales [...]»; «[...] deciden su incorporación al Consejo General Vasco por mayoría absoluta y solemne [...]»; «[...] la plena incorporación [...]». Se recogen en Virginia Tamayo y Carlos Tamayo, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, op. cit., pp. 105-107.

35. Quien más ha insistido en esa lectura del bloque de constitucionalidad ha sido Miguel Herrero de Miñón, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998.

36. Carlos Coello, *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca*, Logroño, Universidad de La Rioja, 1997, capítulo III.

37. Javier Corcuera, *Política y derecho*, op. cit., p. 151. En sus memorias, Garaikoetxea señala que en la negociación final con Suárez fue determinante la herramienta de la disposición adicional para «no estar sujetos a la “homogeneización autonómica”», Carlos Garaikoetxea, *Euskadi. La Transición*

*inacabada*, op. cit., p. 100.

38. *Muga*, 2, 1979, art. cit.

39. Recientemente dos especialistas en la historia de esta ideología lo han reiterado: Santiago de Pablo, *La patria soñada. Historia del nacionalismo vasco desde su origen hasta la actualidad*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015, y José Luis de la Granja, *Ángel o demonio: Sabino Arana. El patriarca del nacionalismo vasco*, Madrid, Tecnos, 2015.

40. Las referencias esenciales aquí son Santiago de Pablo, Ludger Mees y José Antonio Rodríguez, *El péndulo patriótico*, op. cit., vol. I, y Javier Corcuera, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876.1904)*, Madrid, Siglo XXI, 1979.

41. El decreto franquista de 1937 ni siquiera se tomaba la molestia de una derogación explícita del Estatuto de 1936, en la mejor línea de la autocracia: José Manuel Castells, *El Estatuto Vasco. El Estado regional y el proceso estatutario vasco*, San Sebastián, Haranburu, 1976, capítulo IV.

42. Ésta es, en parte, la tesis de la que parte el estudio de Carlos Coello, *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca*, op. cit.

43. Ainhoa Novo, *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, capítulo V.

44. Virginia Tamayo y Carlos Tamayo, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, op. cit., pp. 347-435.

45. No sólo en EE, sino también en otras formaciones de la izquierda nacionalista: *Euskadi Kostituzionari begira. Euskadi ante la Constitución*, San Sebastián, Itxaropena, 1978, p. 86.

46. Proponía una disposición adicional del siguiente tenor: «Las leyes del Parlamento Vasco y las disposiciones del Gobierno vasco o de cualquiera de sus miembros en ningún caso podrán lesionar la foralidad vigente en Álava y Navarra». Cito de Virginia Tamayo y Carlos Tamayo, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, op. cit., p. 446.

47. «La denominación oficial del Territorio Histórico es el término euskérico BIZKAIA» (artículo 1, norma foral 12/1986 de 15 de diciembre de 1986, *Boletín Oficial de Bizkaia* 297 de 27 de diciembre de 1986).

48. 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 [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-5193-consolidado.pdf>].

49. Esa superioridad normativa del Parlamento está también presente en el Estatuto, donde si el artículo 37.2 presenta un aire muy garantista respecto a los regímenes forales respectivos no deja de sorprender la atribución en exclusiva al Parlamento de un aspecto tan sensible al mismo como la «conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, consuetudinario o escrito propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia» (artículo 10.5).

50. De manera sólida Bartolomé Clavero, *Fueros vascos*, op. cit., capítulo 3. Más recientemente, Ainhoa Novo, *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*, op.cit.

51. Allí, en el rápido resumen de historia de *Bizkaya* con que obsequió a los circunstantes, fijó claramente dónde estaba el origen del mal: «[...] hijos de Bizkaya, vedla ya en el siglo XVIII, intoxicada por el virus españolista, anémica y sin fuerzas para oponerse a un contrafuero, y por último, en este nuestro siglo, despedazada por la furia extranjera, y expirante, que no muerta, lo cual fuera preferible, sino humillada, pisoteada y escarnecida por España, por esa nación enteca y miserable».

52. *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, Gobierno Vasco, 25 de octubre de 2003, artículos 1 y 6. El artículo 145 de la Constitución es el que expresamente prohíbe la federación de comunidades autónomas en su inciso primero.

53. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, X legislatura, 137, p. 98.

# Índice

## Introducción

1. Posfranquismo y política en el País Vasco
  - Un nuevo sistema de partidos
  - La política de la violencia
  
2. Transferencias forales en vísperas constitucionales
  - Preservar el Estado, recuperar los fueros
  - De nuevo hacia la senda constitucional
  
3. Debatiendo una constitución entre tiros e historia
  - Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía
  - Aquel 21 de julio
  - La historia que no cesa, ni los tiros
  
4. La Nueva Planta foral: el Estatuto de Gernika
  - El Estatuto en aerotaxi
  - El sentido político de la muerte
  - El Estatuto como Nueva Planta foral