

GENESIS DEL ESTATUTO GENERAL DE ESTADO VASCO DE EUSKO-IKASKUNTZA

IDOIA ESTORNES ZUBIZARRETA

SIGLAS utilizadas:

AHN PS	Archivo Histórico Nacional. Secc. Político-Social (Salamanca).
ANV	Acción Nacionalista Vasca.
ASEV	Archivo Histórico de la Sociedad de Estudios Vascos.
BSEV	Boletín de la Sociedad de Estudios Vascos.
BRSVAP	Boletín de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País.
CCGG	Comisiones Gestoras de las Diputaciones.
DN	Diario de Navarra.
EGEV	Estatuto General de Estado Vasco.
EI	Eusko-Ikaskuntza.
PNV	Partido Nacionalista Vasco.
SEV	Sociedad de Estudios Vascos.

INTRODUCCION

El quebrado, zigzageante y más que accidentado discurrir del autonomismo vasco postforal posee un hito fundamental: el domingo 31 de mayo de 1931.

Hacia apenas un mes y medio que la Monarquía había cedido el paso a la II República, obedeciendo al imperativo moral de unas elecciones municipales ganadas *de lege* pero perdidas *de facto*. El voto ciudadano, considerado como un sufragio libre, emancipado del caciquismo y del cohecho, primó en las consideraciones éticas de Alfonso XIII y sus colaboradores, sobre el voto rural. La revolución democrático-burguesa asomaba nuevamente su rostro en una España bloqueada por los múltiples problemas suscitados en el interior de un régimen minado desde la derrota de 1898. Siete años de Dictadura, —siete años durante los cuales llega a la sazón una nueva generación criada y moldeada en los troqueles de la modernidad, siete años en los cuales España conoce el impacto socio-económico de la postguerra europea—, culminan un proceso de descomposición de la vieja sociedad que se traduce, a modo de simbólica apoteosis, en el derrocamiento pacífico —pacífico por ambas partes— y exilio de la familia Borbón y sus cortesanos más cercanos.

La proclamación de la II República española destapó a continuación el inmenso frasco de los entusiasmos y esperanzas populares. Individuos, clases sociales, comunidades regionales, los grupos más heterogéneos y diversos, claman justicias seculares y exhuman sus reivindicaciones más sentidas. Durante unos días, mientras dura el «estado de gracia» republicano, a la conmoción y al estupor, a la alegría, aprensión o recelo, sucede una ebullición de proyectos diversos: aquéllos que buscan la emancipación de los conciencias de la tutela agobiante de la Iglesia restauracionista, los que reivindican «el reparto» agrario, los que proyectan una reforma del sistema electoral vigente, los que reclaman, en fin, la autonomía de los viejos países que compusieron, por fas o por nefás, la Monarquía de los primeros Austrias.

Entre estos países se halla en primer lugar Cataluña, vigorosa nacionalidad diferenciada cuyo peso económico y cultural destaca con caracteres propios su caso del de las restantes nacionalidades. Le distingue principalmente de Galicia su modernidad y su poderío industrial. Cataluña reivindica, desde comienzos de siglo, su derecho a no seguir uncida a un Estado retrasado y latifundista. Lo mismo pretenderá un sector de la otra gran nacionalidad, Vasconia, pero ésta presenta dos flancos tremendamente débiles: 1.º Su secular invertebración política. 2.º Su indigencia cultural simbolizada por la inexistencia de una Universidad completa y pública propia. Siendo ambos aspectos muy importantes merecen ser examinados, aunque sólo sea brevemente, a modo de elementos de juicio, que explican, en gran parte, el trabajoso discurrir del autonomismo vasco.

1. LA INVERTEBRACION POLITICA DE VASCONIA

Sea cual sea el tipo de unidad política alcanzada por Vasconia durante su período ducal o la monarquía de los vascones, el hecho es que, ya desde la época romana, la diversidad geomorfológica del hábitat ocupado por los *euskaldunak* (1) se tradujo, de alguna forma, en una triangulación de centros administrativos. De esta manera y, pese a la comunidad de lengua y de lazos sanguíneos, en la Vasconia histórica que hoy conocemos siempre ha habido una región aquitana y una región ibérica, subdividida ésta última en sendas zonas húmeda y seca. La zona septentrional de Euskal Herria, tras diversas y dispares vinculaciones con la Corona navarra, fue administrada durante cuatro siglos, en gran parte, por soberanos ingleses, hasta caer, tras la conquista armada de mediados del siglo XV, en manos francesas. La zona meridional, mientras tanto, había ido unciéndose a Castilla. Una setenta de años más tarde, la conquista, también armada, de Navarra completaba el ciclo de la incorporación de la parte ibérica del suelo vasco a la Corona Castellana.

Al acaecer este último acontecimiento, Navarra era un pequeño Estado renacentista dotado de unas instituciones públicas semejantes a las de los demás Estados europeos. Unas Cortes estamentales y una Reina regían una sociedad feudal estratificada, en la que parte importante de la población se hallaba sujeta a la tierra y a los señores locales. Las otras tres tierras vascas —ex seniorados o condados navarros— poseían una constitución más sencilla, más rústica si se quiere. Su régimen era asambleario y en él se traslucían las colaciones, concejos y villas agrupadas por valles. La victoria de las ligas burguesas sobre la nobleza local constituye su rasgo más característico, acentuando aún más los rasgos paleodemocráticos que diferencian su sociedad de la sociedad navarra.

(1) El antónimo de *euskaldún*, *erdalduna*, aparece ya en la documentación navarra romance del siglo XIII. Cfr. IRIGARAY, Angel: *Gentilicios del vasco medieval*, BRSVAP, XVIII, 1962, pág. 425.

Dentro ya, las cuatro tierras ibéricas de Vasconia, de la Corona Castellana, cada una de ellas conservó las instituciones públicas que poseía, semejantes, aunque con variantes, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, diferente Navarra, convertida ahora en un virreinato.

Pero se equivoca quien enfoque sólo la historia de Euskal Herria a través de un puñado de instituciones públicas. Durante muchos siglos la polisindialidad vascónica no fue óbice para que el pueblo vasco se sintiera uno; las voces *Vasconia* y *Euskal Herria*, la denominación grecolatina y la autóctona, son testigos, así como el apelativo *vascongado/a* que, hasta nuestros días, han recibido todos sus habitantes vascófonos, fueran navarros o bizcaínos, guipuzcoanos o alaveses.

La invertebración política de Vasconia pasó a ser tal, es decir, un problema, cuando su especial régimen autonómico —el sistema de Fueros— comenzó a verse amenazado por la Monarquía Absoluta, cuando hombres como Olivares quisieron «reducir estos reinos de que se compone España al estilo y leyes de Castilla, sin ninguna diferencia».

Durante el siglo XVIII la necesidad de cerrar filas perfiló una institución común, la Conferencia, aún no debidamente estudiada. El cierre del mercado comercial castellano y la asfixia del comercio ultramarino urdidos por Campomanes, y la ofensiva teórica subvencionada por Godoy, crearon, además, una conciencia victimista que sobrepasó al mero reflejo de defensa del autogobierno. Invictas Cantabrias, sustituyeron a las humildes Bardulias o Autrigonias ptoloméicas, inimaginables perfecciones lingüísticas adornaron a la lengua vernácula; todo sirvió para demostrar, «fiel y lealmente», que el «caso vasco» era diferente.

Pero la llegada del constitucionalismo iba a enconar el problema. A la invertebración política de los tiempos de paz sucedió la primera vertebración vasca moderna, la verificada durante las dos guerras carlistas por mor de las necesidades bélicas. Las cuatro tierras vascas constituirán una *peculiar* monarquía regida por Carlos M.^a Isidro y por Carlos M.^a de los Dolores de Borbón y Austria Este. El numeroso clero vasco, antiregalista y antiburgués, las Diputaciones a guerra y los ayuntamientos carlistas sirven de sustentáculo a una Corte transhumante y a unos «ministerios» unitarios que dotan al país de justicia, prensa, ejército, Universidad, industria de guerra, hacienda, sanidad militar, correo, etc.

Perdidas las guerras por el mayoritario carlismo, reducido a una autonomía económico-administrativa el viejo autogobierno preconstitucional, Euskal Herria afronta el reto de los nuevos tiempos no sólo carente de un legislativo propio sino también de la menor posibilidad de controlar la creciente normativa del Estado. Ese es el resultado de la pérdida del derecho de sobrecarta y pase foral y del cierre de las Cortes navarras y de las Juntas Generales.

La ley de Fueros de 1841 de Navarra y la del Concierto Económico de las Provincias Vascongadas dota de nuevos estatutos jurídicos al Reino y a

sus vetustos condados, a las viejas tierras separadas ya en época romana en dos *conventus* y en la era napoleónica en dos Gobiernos, de Vizcaya y Navarra. Nihil novo sub sole.

Todo esto hubiera podido ser soportable si no conllevara o coincidiera con otros desgarros colectivos, principalmente con la anomia cultural creciente que Vasconia, como tal ente diferenciado, iba experimentando.

2. INDIGENCIA CULTURAL

La lenta erosión a la que se había visto sometida la identidad *euskalduna* en épocas pasadas va a verse acelerada a lo largo del siglo XIX. Es durante este siglo cuando, al lado del *euskalduna* (vascoparlante activo o romanceado local con conciencia de una identidad lingüística pasada), aparece la figura, masiva en algunas zonas, del inmigrante. También en estos años (ley Moyano) van a perder las Diputaciones vascas el control de su magisterio que pasará a ser, en gran medida, foráneo, es decir, desconocedor del país y del vascuence. La falta secular de Universidad adquiere, también durante estas fechas, debido a la rápida tecnificación de la vida y a la profesionalización de la administración, una dimensión catastrófica. La cultura, o es eclesiástica o es minoritaria y nómada. Las consecuencias fueron —y son— palpables hasta nuestros días.

La quiebra de una identidad grupal va a ser el principal correlato de esta anomia (2), quiebra detectada por diversos autores decimonónicos, entre los cuales hay que citar preceptivamente a los que, tras la última guerra, fundan la Asociación Euskara de Navarra. El «yo» colectivo, inconsciente pero irrefrangable, anterior a la primera derrota carlista, se cuarteja en el siglo XIX. A la invertebración política tradicional, soportable mientras se respetaran ciertos mínimos, sucede ahora la dualidad psíquica, la inseguridad, la duda, el miedo y su consecuencia más perdurable: el nacimiento del nacionalismo. Pero el nacimiento y desarrollo de este nacionalismo, unido a las consecuencias que acarrea la derrota militar de España en Cuba y Filipinas, originan también la formación de una conciencia ultraespañolista con importantes ramificaciones en Vasconia. Núcleos de esta contextura —Liga Monárquica de Vizcaya— conglomerado datista vitoriano, el mellismo-frenarán y obstaculizarán todo intento posible de soluciones al caso vasco y agravarán el problema de la indigencia cultural citada.

Sólo una «solución» transitoria, la Sociedad de Estudios Vascos, entidad intelectual creada por un nacionalismo cultural con el que comulgaban muchos no nacionalistas, consigue superar, enganchada al vagón autonomista de 1917, la barrera de los imposibles, pasando a constituirse en la única cúpula institucional común de todo el solar vasco. Es esta Sociedad la que, ya desde su nacimiento, se atribuye la tarea de conseguir una Universidad pública y lograr una autonomía política satisfactoria.

(2) Véase a este respecto OLABARRI GORTAZAR, I. : *Notas en torno al problema de la conciencia de identidad colectiva de los navarros en el siglo XIX*, II Congreso Mundial Vasco. 1987, publ. en curso.

3. ANTECEDENTES AUTONOMISTAS

A lo largo del siglo XIX y comienzos del XX se suceden los proyectos autonomistas alternativos a la situación vigente desde 1841 y 1878. Los dos proyectos decimonónicos que conocemos, uno, procedente del campo carlista, y otro, del republicano federal, *piensan* a Navarra y las Vascongadas como un todo diferenciado. El primero, sin explicitar la fórmula política de tal unión, el segundo reconstruyendo el Reino de Navarra como una Región «dispuesta a admitir la libre reincorporación de los territorios de la Rioja, Vascongadas y Sexta Merindad de Ultrapuestos (hoy francesa) (3).

Ya entrado nuestro siglo, los amagos autonomistas más importantes son el de 1904-1907 y el de 1917-1919. En el primero el corazón fue Guipúzcoa y la ocasión la proporcionó la creciente presión fiscal y la aproximación de la renovación del Concierto Económico. Diversas fuerzas guipuzcoanas se coaligaron, no sin dificultades, para conseguir la «autonomía foral equivalente a la libertad fiscal y administrativa» y para «hermanar y confundir en el mismo sentido a las provincias de Alava, Vizcaya y Navarra» (4). Su fracaso se debió a la falta de un tejido político homogéneo en las cuatro provincias y, sobre todo, al miedo al vacío provocado por el pensamiento de que un cambio institucional bien podría acarrear la pérdida de los status concertados de 1841 y 1878 merced a los cuales las Diputaciones y la clase dominante vascas gozaban de un satisfactorio régimen tributario.

Este mismo temor retrajo a la Diputación y al Consejo Administrativo de Navarra en 1917 cuando, a impulsos de la ofensiva catalanista y al calor de la favorable coyuntura internacional (final de la I Primera Guerra Mundial), las mayorías carlo-nacionalistas de las Diputaciones Vascongadas consiguieron ponerse de acuerdo para solicitar del Gobierno «una amplia autonomía que esté en consonancia con las constantes aspiraciones del País», en la que quedaran «a salvo los derechos históricos e imprescindibles del País, a cuya reivindicación no se renuncia» y en la que fueran restablecidos los organismos forales inmediatamente (5). La llegada de los primeros nacionalistas a las Cortes españolas acaecida en un momento de enorme crispación anticatalanista provocó la retracción de las Diputaciones de mayoría no nacionalista. El *Mensaje* fue bloqueado por sus mismos portadores y desapareció en el camino de las Cortes (6).

(3) *Constitución futura de Navarra del Partido Democrático Federal Navarro*, 1883, 38 pp. El primer proyecto es de 1838 apareciendo en el Boletín Oficial de Pamplona del 27 de mayo de dicho año.

(4) *Manifiesto de la Liga Foral Autonomista de Guipúzcoa*, «La Voz de Guipúzcoa» del 3 de diciembre de 1904, 1-2.

(5) El *Mensaje* de 1917 ha sido reproducido profusamente. Un ejemplar original en el Arch. de la Sociedad de Estudios Vascos (ASEV), Auton.

(6) Casi todas las decisiones, referente al célebre Mensaje se adoptaron en sesiones secretas de las que no se sabe nada. El bloqueo en ECHEGARAY, Carmelo: *Cartas a D. Serapio Múgica (1899-1925)*, rev. I. Tellechea-Idígoras, San Sebastián, CAM, 1987, 657 pp.

Al no llegar a tomar cuerpo un proyecto de ley presentado por el Gobierno Romanones en enero de 1919 (7), el ciclo autonómico, debilitado por la nueva situación de recesión, se cierra sin haber producido nada concreto salvo un mayor exacerbamiento de las pasiones nacionalistas encontradas.

A partir de este momento es la recién nacida SEV la que acomete la labor de conciliar las opiniones y los intereses en torno al tema.

4. PRIMERAS GESTIONES AUTONOMICAS DE LA SEV

Los obstáculos que encuentra la SEV no sólo son, pues, de orden externo —una opinión pública hostil a nivel de Estado, un estamento político cuya preparación política competía a veces con la del público asistente a la «culta» fiesta nacional; un orden internacional en rápida carrera hacia el rearme y el autoritarismo— sino y, de forma muy importante, también de orden interno.

En el primer lugar de estas dificultades se halla la actitud cerrada y ofensiva que adopta la Liga Monárquica de Vizcaya, conglomerado españolista aliado «a voces» con el PSOE para presentar un frente común contra el nacionalismo vasco. En el segundo lugar se halla el importante escollo que supone el status jurídico navarro. No hay que olvidar que el Concierto Económico ligaba estrechamente a las tres provincias concernidas en el cupo único y que Navarra disfrutaba entonces de una autonomía económico-administrativa mayor y jurídicamente más firme que la de sus hermanas.

Atendidas las primeras necesidades de asentamiento y afianzamiento territorial, en 1922 la SEV adopta el acuerdo de celebrar un Congreso de Autonomía en el que se aborden todos los problemas relacionados con la misma. El método utilizado fue el de asignar a las mismas Diputaciones el planteamiento de la acción a seguir. Las Vascongadas mostraron su preferencia por el texto de la Subponencia Vascongada de 1919 y Navarra creó una Comisión que acordara las bases de la articulación de Navarra «salvando siempre el estado actual de nuestro derecho privativo y diferente del que poseen Alava, Guipúzcoa y Vizcaya» (8). La existencia en esos momentos de la «Alianza Foral» entre carlistas y nacionalistas navarros facilitaba la tarea.

Pero ésta no llegó a fructificar debido a la implantación, en setiembre de 1923, de la Dictadura de Primo de Rivera.

Un último conato autonomista en período monárquico fue la *Memoria* que la Diputación de Guipúzcoa elaboró para presentar al Directorio Mi-

(7) Proyecto de Ley de Régimen Local en SANTA MARIA PASTOR Y VVAA: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, IEAL, Madrid, 1977, 230 y s.s.

(8) *Programa y bases para el Congreso de Autonomía que se celebrará en Vitoria durante el mes de julio de 1924*, SEV-EI, San Sebastián, 1922, 38 págs.

litar presidido por Primo. Rechazada por la Diputación de Vizcaya, no respaldada por Navarra a la que no cupo tiempo material para preparar las acordadas bases de articulación, la *Memoria*, valioso documento que concebía al País Vasco como una Región dándose tiempo a Navarra para estudiar su incorporación a la misma (9), no cumplió su objetivo ya que ni consiguió la unanimidad necesaria ni encontró en la Dictadura el eco que esperaba.

5. EL ESTATUTO GENERAL DEL ESTADO VASCO

La elaboración del conocido anteproyecto de Estatuto de la SEV duró casi once meses. Sus principales jalones, entreverados de agitados períodos de polémica y de conmociones totales de la opinión pública, son tres:

- a) Del 29 de junio de 1930 a setiembre de ese mismo año.
- b) Desde el Congreso de Vergara (setiembre de 1930) a comienzos de abril de 1931.
- c) Del 3 al 31 de mayo de 1931.

5.1. El sondeo de opinión

En la primavera de 1930, a los meses escasos de la dimisión de Primo de Rivera al que sucede el general Berenguer, la SEV se plantea otra vez el tema autonómico. Como si de un deshielo se tratase, todas las viejas cuestiones pendientes en 1923 vuelven a acuciar al gobierno solicitando prioridades.

Pero aunque las cuestiones sean las mismas, la inexistencia de partidos políticos organizados y la conciencia del recambio generacional acaecido inducen a la SEV a efectuar un sondeo, previo a cualquier iniciativa. Una vez recabadas las opiniones, la SEV elaboraría un informe que sería presentado en la última sesión del Congreso que, dedicado a Arte Popular, iba a celebrarse en Vergara. Conocemos el nombre de 152 personas encuestadas —20 alaveses, 31 guipuzcoanos, 39 navarros y 62 vizcaínos (10)— y las

(9) «El más profundo respeto, sin embargo, al criterio y propósitos que pueda abrigar en este problema su Diputación Foral, nos ha vedado aún la mera inducción a que se incorpore a nuestros planes y demandas. Mas ello no ha de ser óbice a que conste, sinceramente expresado, nuestro vivo deseo de que comparta nuestros puntos de vista y soluciones, sellando, una vez más, la fraternidad vasco-navarra». Cfr. ZABALA, Federico: Texto completo de la Memoria en *De los Fueros a los Estatutos. Los conciertos económicos*, San Sebastián, CAM, 1976.

(10) ASEV, Auton. y E. Sorta. Reconstrucción de las listas a partir de la documentación de este archivo, en mi tesis *La construcción de una nacionalidad vasca. El autonomismo de Eusko-Ikaskuntza (1918-1931)* sobre el Estatuto General de Estado Vasco de la SEV defendida en junio de 1988 en la Universidad de Navarra. Entre los encuestados Juan de Olazabal, Antonio Paguaga, Ignacio Pz Arregui, Rafael Picavea, Víctor Pradera, Rafael Aizpún, Mariano Ansó, Manuel Aranzadi, Joaquín e Ignacio Baleztena, Pío Baroja, Joaquín Beunza, Ruperto Cuadra, Santiago Cunchillos, Manuel Irujo, Leandro Nagore, Conde de Rodezno, Conde de Arana, José Ignacio de Arana, Julio de Arteche, Gregorio de Balparda, Pedro Chalbaud, Horacio Echevarrieta, Pedro Eguillor, Vicente Fatrás, Ceferino de Jemein, Ramón de Madariaga, Indalecio Prieto, Ramón de la Sota y Luis de Urrengoechea.

respuestas, importantes, de algunos de ellos. Del análisis de las mismas se desprenden varias conclusiones. La primera de ella es el cauteloso estado de ánimo dominante en el momento. Tanto monárquicos como republicanos o accidentalistas no manifiestan su opinión sobre los grandes cambios político-sociales que comienzan a barruntarse. Confirman con sus respuestas el informe que el avispado cónsul americano en Bilbao Doolittle enviaba a su gobierno por esas fechas comunicándole que, «en términos generales, el cambio de gobierno y los cambios posibles son contemplados en el País Vasco con un entusiasmo muy atemperado por la aprehensión de unos y la incertidumbre de otros» (11).

Casi todos los encuestados asienten, por otra parte, a la necesidad de que la identidad vasca sea reforzada en el proyecto de autonomía pero no coinciden en creer necesaria la declaración de cooficialidad de la lengua vasca (la mitad sí lo cree, tres no, y 9 no opinan), en especial los monárquicos dinásticos.

La propuesta de «una federación de las regiones históricas sin perjuicio de su autonomía interior» concita aún menos unanimidades. La fórmula mayoritaria es la restauración foral anterior a 1839 —integristas, carlistas, nacionalistas y algún monárquico— *con apertura de período constituyente*. Le siguen los defensores de una restauración a partir del régimen jurídico vigente —monárquicos alfonsinos, derecha liberal navarra— ya sea el Concierto Económico vascongado y a el cuarentayunismo navarro. La autonomía, en boca de los encuestados, es una fórmula vaga, sólo planteada como alternativa en caso de fallar cualquiera de las dos restauraciones.

Únicamente Fatras ex diputado, ahora radical-socialista, la concibe como un Estatuto de Autonomía análogo al cubano, al quebequés o el *home rule* de Irlanda. Tal vez sea éste el único eco del Pacto de San Sebastián, celebrado en la clandestinidad un mes antes, que hayamos podido detectar en toda la masa de respuestas.

5.2. El informe de Vergara y la formación de subcomisiones

No debió de satisfacer plenamente la respuesta de la opinión a la Comisión de Autonomía de Eusko-Ikaskuntza (12). Por ello, el informe leído en el Congreso de Vergara, en medio de una gran expectación, no consistió en un resumen sino en un dictamen. La Comisión había tenido tiempo de poder calibrar el desfase existente entre lo que las respuestas del viejo personal político reflejaban y los nuevos anhelos y esperanzas que un recambio

(11) Political report for the Embassy, Cons. Rec., Arch. de Washington. Informe del 12 de febrero de 1930. La traducción es mía.

(12) La componían Eduardo Landeta, autonomista, ex miembro del PNV; Manuel Chalbaud, nacionalista del PNV; Julián Elorza, jaimista; José de Orueta, liberal romanonista y Francisco de Basterrechea, nacionalista del PNV. Acta de la reunión del 29 de junio de 1930, ASEV, Auton.

generacional muy penetrado de ideas nacionalistas y/o republicanas iba lanzando a través de las pocas vías de libre expresión aún expeditas.

Reintegración foral y autonomía son estudiadas y definidas:

a) Reintegración foral.

«Primeramente debe dejarse sentado, que los Fueros vascos constituyen un régimen especial y propio, distinto histórica y jurídicamente de los regímenes de las otras personalidades y reinos peninsulares...

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se ha puesto la Comisión que suscribe al trabajo de esclarecer dicho concepto, conviniendo en que, de acuerdo con las mayores coincidencias, puede expresarlo diciendo, que la Reintegración foral supone la restitución a Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, de su libertad histórica y de la soberanía atemperada por la tradición de la práctica foral, en cuya virtud fijarán ellas mismas, su propia constitución, régimen y funcionamiento interno y de relación.

Es decir, que entendemos que con el carácter tradicional y de nuestros enlaces históricos, consistiría en *un poder constituyente vasco*, o en tantos poderes iguales entre sí como Asambleas regionales fueron, con la facultad de mantener el estado de derecho y de cosas anteriores a la primera Ley conculcadora de Fueros, y de reformarlos por sí, si ello se acordare libremente.

La Reintegración foral se funda en la continuidad de la personalidad vasca y de sus expresiones históricas: en la posesión en que nos encontrábamos de dicha libertad y soberanía tradicionales, bajo la forma de Instituciones forales de las que fue despojado el País Vasco; siendo nuestro actual título el de reparación de la injusticia cometida con la abolición unilateral (cuando pactos más o menos expresos garantizaban tales Instituciones), llevada a cabo sin consentimiento de las Asambleas Vascas, y aun con protestas constantemente renovadas».

b) Autonomía

«Para los vascos, la autonomía, no es más que la reparación parcial del despojo de las libertades y derechos antes aludidos, que produciría un estado transitorio (...), un régimen de mayor libertad que el actual, es el derecho de negociación establecido y reconocido por el artículo 2.º de la Ley de 25 de Octubre de 1839, que al confirmar los Fueros por su artículo 1.º, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía, reconoció el derecho de lo que nuestros abuelos llamaban «el arreglo foral», arreglo que no se llevó a cabo, dejando incumplido, con la citada Ley, el mismo Convenio de Vergara.

Aquella «Autonomía» no es como esta «Reintegración», la reforma de libre y soberana facultad tradicional, sino que está limitada por la imposición de conciliarla con los principios de una constitución general (entonces la de 1837), según el mismo texto legal y su autorizada interpretación gubernativa».

Pero la mera definición de autonomía como una facultad reivindicable por toda colectividad humana no va a bastar esta vez. La Comisión de Autonomía de la SEV aboga por una decidida territorialización tetraprovincial de la misma:

«En cuanto a la reivindicación parcial de nuestros derechos, entiende la Comisión que debe ser común a las cuatro regiones hermanas, por ser análogo para ellas el fundamento biológico-histórico-jurídico; ateniéndonos con tal base al derecho de negociación proclamado en el aludido artículo 2.º de la Ley de 25 de Octubre de 1839; debiendo ir unidos en la representación y en la gestión para conseguir así un derecho común, por haber sido también una misma la Ley abolutoria de los Fueros de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Nuestro lema debería ser: «Todos juntos para el mismo derecho (...).

Entiende también la Comisión que a necesidades permanentes, deben corresponder órganos y funciones permanentes también, no bastando en los tiempos actuales, por la complejidad de la vida pública, con el sistema tradicional de las «Conferencias», especie de lazo confederativo entre las regiones hermanas.

Mas la federación que propugnamos, respondiendo al espíritu foral, debe ser convenida de mutuo acuerdo y libre e igualmente principal para todos sus componentes. En estas condiciones, lejos de facilitar hegemonías de cualquiera de las partes, sería el sostén y apoyo común de la libertad».

Finalmente, el dictamen propuso la elaboración y distribución de nuevos cuestionarios, la redacción de un *Estatuto Vasco en forma de anteproyecto* y la ampliación de la Comisión de Autonomía de la SEV con «otros miembros de la Junta Permanente y de fuera de la misma señalados por ella y que sean procedentes de las cuatro regiones vascas»

El dictamen fue avalado por la Junta Permanente de la SEV que concretó que tales estudios debían encaminarse «sobre la base de la Reintegración foral, o de la aplicación del Art. 2.º de la Ley de 25 de Octubre de 1839, ateniéndose al ejercicio del derecho de negociación que dicho precepto establece y reconoce para Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, y que en cuanto a ésta supondría una revisión de la Ley de 16 de Agosto de 1841».

A partir de este acuerdo la SEV reestructura la Comisión de Autonomía. Sus componentes serán los cinco iniciales (Chalbaud, Landeta, Orueña, Elorza y Basterrechea) más los miembros de la Junta Permanente Bonifacio Echeagaray y Juan Zaragüeta y una serie de otras personalidades:

(13) *Dictamen* en BSEV n.º 47, 1930, 19-33. Borrador en el ASEV, Auton. 30 de agosto de 1930. Acta de la reunión de la JP en el BSEV n.º 48, 1930, 3-6.

Rafael Aizpún (derecha liberal navarra), Gabriel Mz. de Aragón (liberal, ahora republicano), J. Ignacio de Arana (ANV), Víctor Artola (autonomista), Joaquín Beunza (jaimista), Adolfo Gz. de Careaga (dinástico), Santiago Cunchillos (PNV), Manuel Chalbaud (PNV), Julián Echenique (filiación desconocida), José Gabriel Guinea (integrista), Miguel Gortari (derecha liberal navarra), Serapio Huici (autonomista), Sebastián Machimbarrena (liberal), Ramón Madariaga (republicano), Luis Oroz (vasquista sin etiqueta), José Otalora (ex maurista, ahora republicano), Luis M. de Uriarte (PNV), Ladislao Zabala (integrista) (14).

El estado de guerra decretado a raíz de la intentona republicana de diciembre no interrumpió la organización de los trabajos. El 4 de enero de 1931 se reúnen los miembros de la CA acordando nombrar 4 subcomisiones provinciales con nuevas personalidades captadas en cada provincia. Pero la caída de Berenguer y el anuncio de elecciones sinceras y en régimen de libertad interrumpe las actividades cuando tales subcomisiones habían desembocado en la elaboración de varios estudios de interés: uno dedicado a la foralidad guipuzcoana, otro a la foralidad de Vizcaya, adecuada a los tiempos modernos, y una Declaración de principios que contiene ya varios elementos del futuro Estatuto General del Estado Vasco (15).

La campaña electoral de abril de 1931 desalojó el tema de la autonomía subordinándolo al dilema *Monarquía-República*. La proclamación de la República y el torbellino político subsiguiente mantuvo esta pausa hasta comienzos de mayo en que, otra vez, ante la anárquica marcha de la petición autonómica por parte de los partidos políticos, varios sectores de opinión recordaron los trabajos de EI.

5.3. La elaboración del EGEV de la SEV

Los quince primeros días de la República son en el País Vasco días de lucha por el poder local. Las fuerzas del nuevo régimen habían quedado en franca minoría en el País Vasco cayendo incluso dos de sus capitales, Pamplona y Vitoria, en manos de las derechas. El republicanismo y el nacionalismo liberal (ANV) ven con recelo cómo el nacionalismo confesional (PNV), de espaldas hasta entonces al pleito Monarquía-República, se iza con rapidez al carro de los acontecimientos pretendiendo incluso liderarlos «a la catalana». La disputa, encarnizada, entre los dos nacionalismos — portadores de sendos proyectos de Gobierno provisional Vasco — beneficiará al Bloque republicano-socialista que se hace con las cuatro Diputaciones y los ayuntamientos más importantes mediante la implantación, vía de-

(14) La lista ha sido reconstruida por mí a través de la copiosa correspondencia del ASEV, Auton. y E. Sorta.

(15) Tales estudios en el ASEV, Auton. y en el AHN, PS, diversos legajos, principalmente Bilbao. Algunos fragmentos han debido de ser reconstruidos con elementos procedentes de ambos archivos y del de la familia Oleaga.

creto, de Comisiones Gestoras «provisionales» (durarán toda la República) nutridas con sus adeptos.

Desechados, pues, por el Gobierno los proyectos de autonomía inmediata de ambas ramas del nacionalismo, tantos unos como otros —Comisiones Gestoras y Movimiento de Alcaldes parapeneuvista— vuelven sus ojos hacia la SEV solicitándole la entrega de un Estatuto concreto que pueda ser presentado a las futuras Cortes Constituyentes (16). Dada la composición plural de la Comisión de Autonomía (plural pero predominantemente derechista, como era Vasconia en aquellos momentos), la tarea no va a resultar —debido a la creciente polarización de la población entre seguidores del Movimiento de Alcaldes y de las CCGG— fácil, aunque sea conceptuada como la única manera de evitar la división partidista del anhelo autonómico.

La redacción definitiva del EGEV se inicia en mayo utilizándose como base sendos documentos, uno sobre el Consejo General del País Vasco de Ramón Madariaga y otro sobre la independencia y libertad de las cuatro provincias dentro de un marco común de Francisco Basterrechea. Las gestiones frentistas de ANV garantizarían la aceptación del texto resultante tanto por los alcaldes como por los bloquistas. El momento era importante ya que era la primera vez en la historia —salvo el amago de 1922— en que guipuzcoanos, navarros, vizcaínos y alaveses se ponían de acuerdo para recomponer el País Vasco y recuperar al mismo tiempo la autonomía perdida.

Los temas debatidos en estas reuniones (17) fueron los siguientes:

- a) Unidad y confederabilidad de las cuatro provincias.
- b) Organización del Estado Vasco.
- c) Incorporaciones territoriales.
- d) Naturaleza vasca.
- e) Sistema judicial.
- f) Representación del poder central.
- g) Cosoberanía Estado-provincias.
- h) Leyes sociales.
- i) Relación entre el Estado Vasco y/o la República y el Vaticano.
- j) Hacienda.
- k) Procedimiento aprobatorio.
- l) Nombre del Estado Vasco.
- m) Facultades.

De entre todos ello destacó, por su virulencia, el tema religioso, que pasó al pleno aprobatorio del 31 de mayo sin ser solventado. En las restantes materias, sin embargo, los debates, pese a ser en algunos momentos muy vivos, pusieron de manifiesto que el acuerdo era posible mediante fór-

(16) No fue, pues, como suele creerse, sólo el Movimiento de Alcaldes liderado por José Antonio de Aguirre el que pidió un texto a la SEV. Consta esta doble petición en el acta secreta de la reunión del 10 de mayo de 1931 del pleno de la Comisión de Autonomía, ASEV, Auton.

(17) Descripción y análisis de las reuniones en mi tesis citada supra.

mulas conciliadoras y transacciones mútuas. Por lo general hubo pleno acuerdo en la formulación de una vigorosa declaración de unidad política compatible con el reconocimiento pleno de la autonomía de los subestados, siempre que se respetara o ampliara la que ya ejercitaba cada uno. Hubo unanimidad asimismo en los siguientes puntos: establecimiento de un Órgano común superior (Consejo General), desaparición de la figura del Gobernador Civil, localización de toda la práctica judicial en Vasconia, la jurisdicción plena del Estado Vasco sobre los funcionarios municipales, la reconstrucción de las milicias locales, la solicitud de policía, ejército y obras públicas y la aceptación, con matices, de la tutela del Estado sobre el ejercicio de los derechos individuales y la plena vigencia de la Constitución española a cambio de la garantizaci3n por la Rep3blica de lo estatuido en el EGEV. El hincapi3 en el elemento etnocentrista —lengua, cultura, reconstrucci3n de la foralidad— fue generalmente aceptado y defendido. Finalmente hubo asimismo acuerdo total en el respeto al especial r3gimen fiscal y auton3mico de Navarra aunque tambi3n lo hubo en que tal respeto no fuera explicitado en letras de molde por no agraviar comparativamente al resto de las provincias.

Los desacuerdos negociados y solventados fueron los referentes a la que se llam3 «Naturaleza Vasca» (sujeto de derechos y deberes), que al final se adapt3, aunque sin nombrarlo, al C3digo Civil, las leyes sociales, que la derecha quiso fueran potestativas del EV; la aprobaci3n del EGEV por voto capitativo o proporcional; la cuesti3n del nombre al que se opusieron en bloque los navarros no nacionalistas (recuérdese que *País Vasco* es un neologismo importado en Vasconia meridional en el siglo XIX) y la admisi3n de otros territorios. Los navarros no nacionalistas se inclinaron con frecuencia por sistemas electivos corporativos e indirectos y trataron tambi3n de que el n3mero de miembros del Consejo General se redujera en aras de una mayor sencillez y economía.

Por lo general los elementos de ANV y el republicano Madariaga llevaron la voz cantante en los temas referentes a derechos individuales, laicismo y cuesti3n social, los nacionalistas confesionales en lo referente a los atributos propios de una soberanía vasca foral con veleidades independentistas y los navarros no nacionalistas en la defensa del patrimonio auton3mico de Navarra y en su repulsa del parlamentarismo en general.

5.4. La aprobaci3n del EGEV por la SEV

La inminencia de la convocatoria a Cortes Constituyentes impuls3 a la SEV a convocar con urgencia el pleno aprobatorio del texto que hemos visto gestarse en las sesiones de mayo.

El 31 de este mes reuni3 en la Diputaci3n de Guipúzcoa, sede de EI, a las siguientes personalidades: J. Elorza, F. Basterrechea, J. de Orueta, R. Madariaga, JI. Arana, A. Apraiz, Alejo Eleta, B. Echegaray, Julio de Ur-

quijo, Jose de Villalonga, J.M. de Aguirre «Lizardi», J. Fuentes Pascual, J.M. Díaz de Mendivil, J.M. de Barandiarán y Telesforo de Aranzadi. Carlistas, sacerdotes, nacionalistas confesionales, derecha católica navarra, vasquistas sin etiqueta predominan sobre republicanos, peneuvistas y liberales que, sin embargo, parecen haber conseguido la aceptación previa de su posicionamiento frente al tema religioso (18). La facultad concordatoria fue atribuida a la República pese a los alegatos *jelistas* (19) respaldados por toda la derecha. El resto del articulado fue aprobado sin dificultades.

La identidad del etnogrupo vasco era reconocida por primera vez de forma expresa en un Anteproyecto estatutario. Asimismo se reconocía la capacidad constituyente del Pueblo Vasco, su derecho al autogobierno y a recuperar o aumentar la autonomía desgastada y perdida a través de los últimos años.

Foralidad y federalismo se daban la mano, tanto en su vertiente interna (configuración interior), como en la externa (vinculación con el Estado). Una sola consulta electoral dotaba al ente autónomo de cuerpos ejecutivos (Diputaciones y Comisión ejecutiva) y un Tribunal supremo dirimía de forma definitiva todas las cuestiones judiciales. El euskara era declarado cooficial y *nacional* y su enseñanza obligatoria en todas las zonas vascófonas del país. La eliminación, a efectos aprobatorios, de toda alusión a las Cortes españolas —ficticia puesto que, a la larga, se trataba de un texto a presentar a las Constituyentes— convertía, finalmente, a este célebre documento en el primer «arreglo foral» de la historia vasca posterior a la ley del 25 de octubre de 1839.

6. EL EGEV EN EL REÑIDERO POLITICO

La aparición del esperado texto en la prensa vasca produjo una polémica instantánea en tal medio de difusión. Desde la derecha se reprochó a la SEV el haber hecho dejación de la cuestión religiosa en manos del Estado, una República que había permitido la quema impune de iglesias y conventos y que había expulsado al Obispo Múgica. Desde la izquierda, por otra parte, se guardó silencio o se aludió, a regañadientes, al origen expúreo (una Comisión de Autonomía mayoritariamente derechista) del Anteproyecto. Haciendo otra guerra por su cuenta, «Diario de Navarra» se lamentaba del desairado papel atribuido a Navarra, «región de un estado subalterno que es, a su vez, región del Estado Español» (20).

(18) El PN del 10 de junio de 1931 reprodujo un fragmento de carta «suscrita por persona competentísima» relatando una supuesta conversación sostenida con uno de los vocales de la SEV a este respecto: «y me dijo que el representante del Gobierno de la República en la SEV sentó como preliminar en la cuestión religiosa que quedaba reservada exclusivamente al Estado Español, tanto, que, si se trataba de discutir esto, él se ausentaba en el acto y no había Estatuto Vasco. Por lo tanto, dijo el Sr. no había habido otro remedio que dejarlo de esa forma».

(19) Cunchillos fue el único *jelkide* que se posicionó a favor de los republicanos y aeneuvistas. Cfr. Acta de las sesiones del 23 y 24 de mayo de 1931, ASEV, Auton.

(20) DN, 4 de junio de 1931.

Entregado a los Partidos Políticos, el EGEV fue objeto de estudios y dictámenes durante las dos semanas que siguieron a su nacimiento. Sólo ANV y el Partido Republicano Autónomo lo aceptaron, como fruto de un consenso, sin endosarle ninguna enmienda. Las derechas autonomistas — el PNV, el integrismo y la Comunión Tradicionalista— lo modificaron en el sentido de realzar sus rasgos etnocéntricos, su soberanía y la capacidad del Estado autónomo para entablar directamente relaciones con la Santa Sede. De las restantes izquierdas —PSOE, Unión Republicana y Partido Republicano Radical Socialista— procedieron otras enmiendas tendentes a primar el elemento demográfico sobre la personalidad de cada territorio, escorando con ello el hipotético Estado Vasco hacia Vizcaya. El Partido Comunista, entregado aún a la política de «clase contra clase» no participó en la discusión. Con unas u otras enmiendas, y merced a los donados esfuerzos de ANV, el texto fue siendo aprobado por todos los Partidos Políticos.

Pero la precipitación electoralista del Movimiento de Alcaldes va a malograr esta precaria entente. Sin apenas tiempo para valorar, estudiar y discutir el texto, los ayuntamientos vascos son convocados, *de forma capitativa*, a una «Magna Asamblea» en Estella. La necesidad de capitalizar la agitación religiosa de mayo y junio fuerza a los nacionalistas confesionales a efectuar esta jornada autonomista con las elecciones a Cortes Constituyentes en puertas. El clamoroso éxito de la Asamblea de Estella obnubiló a los dirigentes del Movimiento. El texto del EGEV fue objeto de diversas enmiendas que ensanchaban su capacidad de autogobierno incluyéndose dentro de sus competencias la de poder establecer un Concordato directo con Roma, lo cual, dada la deteriorada relación existente entre la República y el Vaticano, equivalía a declarar la guerra a la primera.

El Estatuto de Estella fue el primer hijo —confesional— del EGEV de la SEV. Le siguieron, hasta el establecimiento de normas oficiales por parte del Estado el 8 de diciembre de ese año, los siguientes principales vástagos:

- a) El Estatuto aprobado por la Asamblea de Ayuntamientos guipuzcoanos convocada por la Comisión Gestora de la Diputación de Guipúzcoa el 18 de junio. Asistieron 12 ayuntamientos de 89 pero representando al 48,57% de los guipuzcoanos.
- v) El Estatuto de iguales características aprobado por 20 de 115 ayuntamientos de Vizcaya el 19 de junio. Estos ayuntamientos representaban al 63,25% de los vizcaínos.
- c) El Estatuto Vasco-Navarro de las cuatro CCGG provinciales aprobado el 21 de junio, derivado genético más cercano al original de todos los que procedieron del EGEV.
- d) El Estatuto alavés aprobado el 23 de julio por 21 de los 77 ayuntamientos de Alava que representaban el 41,12% de los alaveses.
- e) El Estatuto Vasco-Navarro aprobado por 229 de los 267 ayuntamientos de Navarra en la Asamblea celebrada a estos efectos el 10 de agosto de ese año. Representaron los partidarios del sí al 88,84 de los electores de la provincia siendo así el Estatuto más votado de todos.

Las elecciones a Cortes Constituyentes del 28 de junio de ese año acabaron de polarizar a la sociedad vasca, ya de por sí muy dividida en relación con la política religiosa del Gobierno provisional. El Estatuto de Estella y el EGEV —en sus múltiples versiones laicas— sirvieron de santo y seña a las dos grandes formaciones que se disputaban el voto, las Izquierdas (Bloque republicano-socialista) y la Candidatura Pro Estatuto o Coalición católico-fuerista. Sólo ANV y el Partido Republicano Autónomo de Madariaga mantuvieron su posición inicial de apoyar al EGEV de la SEV sin enmiendas, a lo que el electorado, dividido y beligerante, respondió dándoles la espalda. Los resultados electorales otorgaron un 56,1% a los confesionales y un 41,6% al Bloque.

El país quedó dividido y el Estatuto de la SEV encalló en las revisiones posteriores del mismo ingresando lo acaecido en el bien provisto Walhalla de las sinrazones vascónicas.