

**ANALISIS INSTITUCIONAL DEL ESTATUTO VASCO DE
1936 Y DE LA CONSIGUIENTE PRAXIS AUTONOMICA**

JOSE MANUEL CASTELLS

I.— El Estatuto vasco de 1936 ha sufrido en gran medida del adverso juego de la coyuntura política. Enfrentado al Estatuto de Estella durante la transición política, juzgado de forma peyorativa en dicha comparación ante el mayor volumen autonómico del proyecto de 1931, padeció asimismo en la campaña de apoyo al Estatuto de Gernika que se plasmaría en la norma estatutaria de 1979, puesto que el interesado y justo realce que requería esta última disposición, presuponía un nuevo término comparativo con su precedente y la consecuente visión devaluada del primero y magnificatoria del segundo.

Y sin embargo, vueltas las aguas a sus cauces, desprovisto el momento de tensión polémica, puesto que como he resaltado en otra ocasión, ninguna alternativa sería existe el actual Estatuto autonómico, es preciso releer el Estatuto de 1936, situarlo en su estricta dimensión y comprobar, sin apasionamiento alguno, que aquella norma, si bien tributaria de la situación de emergencia, proporcionaba una válida, y hasta señalaría que ajustada, respuesta al proceso estatutario que sacudió al País. Reivindicación en cierto modo del Estatuto de la Guerra civil, desde la perspectiva del tiempo transcurrido y de la desaparición de la diatriba política.

También se requiere hacer notar, que el Estatuto de 1936 posee una directa relación con el trabajo desarrollado por la Comisión parlamentaria de Estatutos, cuya composición reflejaba el triunfo electoral del frente popular en febrero, teniendo como presidente y secretario a figuras tan representativas como Indalecio Prieto y José Antonio Aguirre. Su rápido decurso en la dirección de un texto definitivo ha sido suficientemente puesto de relieve, salvo en la siempre problemática materia de la hacienda y en concreto de la técnica de los conciertos económicos.

También se ha mencionado la oposición de la derecha a este proceso, siendo Calvo Sotelo (con un revelador artículo titulado «Para todos o para ninguno» en el diario A.B.C., amén de diversas iniciativas parlamentarias), quien asumió la punta de lanza en esta ofensiva, sin que la derecha autóctona realizara la menor oposición; tal vez la razón de esta pasividad

se encontraba, como ha explicado recientemente Santiago de Pablo con referencia al caso alavés, en que lo único que les preocupaba a esta derecha y en estos momentos, era la próxima sublevación militar.

Sublevación que se produce y que merced a un gobierno republicano de concentración presidido por Largo Caballero, posibilitó la fulminante aprobación aclamatoria del Estatuto vasco el 1 de octubre, en la angustiosa situación de un conflicto armado. El quinquenio de duración de la República había transcurrido acumulando frustración en el País; la enumeración de causas endógenas y exógenas en este fracaso que hice en cierta ocasión, no es pertinente en la presente exposición, pero sus consecuencias suponían un difícil lastre en la andadura iniciada por las instituciones vascas.

II.— Rectificando alguna postura anterior, no puedo menos de admitir que tal como expone Fusi Aizpúrua, o más recientemente De La Granja, que ni la aprobación del Estatuto, ni la simplicidad de su articulado fueron consecuencia de la guerra, puesto que el texto se hallaba finalizado prácticamente en mayo y es el que se tuvo en cuenta por las Cortes para su aprobación. Siendo esto así y tratando de encontrar las fuentes de los principios y características propios de este Estatuto (he escrito sobre su indeterminación y ambigüedad, sobre su contenido ciertamente reducido y acerca del mimetismo respecto de su homónimo catalán de 1932), es necesaria la referencia a la voluntad de Prieto que prosiguió unas claves constantes en este período y que se reflejarían con toda nitidez en el texto definitivo. Ya en 1932 y con ocasión del acto de promulgación del Estatuto catalán, Prieto declaró su propósito: se trataba de elaborar un texto sencillo, sin articular la organización interior, conteniendo unos principios genéricos que permitieran después su desarrollo autonómico posterior, siendo lo más semejante posible al catalán, lo que evitaría conflictos adicionales.

Debe reconocerse que así se cumplimentó en el texto estatutario vasco. Si admitía justificación la parquedad normativa, en esa voluntad de permitir un mejor futuro autonómico, no puede menos de señalarse la contradicción de su contenido, el auténtico corte existente con el proyecto plebiscitado popularmente en noviembre de 1933; la contradicción entre lo ratificado por el pueblo y lo aprobado por las Cortes, y basta un simple cotejo entre ambos contenidos para comprobarlo, tenía su raíz en el procedimiento constitucional de aprobación estatutaria, pero no dejaba de constituir un contrasentido manifiesto de difícil subsanación.

He mencionado la indeterminación en cuanto se refiere a la organización política. En el plano de la estructuración interna de la región autónoma, se llegaba a cierta precisión: tras declarar el artículo 1.º que las provincias componentes de la región se regirían a su vez autonómicamente, fijaba «el residuo del poder», las competencias no atribuidas expresamente a los órganos del País Vasco, a favor de las provincias; dato «provincialista» a tener en cuenta y que como ha señalado De La Granja fue detectado por de-

terminados grupos del País; concretamente A.N.V. criticó con reiteración en mayo de 1936, que en el proyecto estatutario la organización interna de los poderes vascos queda en manos de las Diputaciones.

En el mencionado plano de las instituciones hoy en día denominadas «comunitarias», resultaba más evidente el objetivo de sentar unas reglas principales con el propósito de su inmediata explicitación por la asamblea legislativa regional. Se comprueba tal afirmación por la mera mención a esa asamblea, constituida por representantes en número no menor de 1 por 25.000 habitantes, siendo elegida por sufragio universal, igual, directo y secreto. Del poder ejecutivo se señalaba escuetamente que debía contar con la confianza del legislativo. Igual carácter sucinto la referencia al presidente del ejecutivo; y sin embargo, una cláusula aparentemente inocente será la que un mayor alcance poseerá de la letra estatutaria, como se comprobará posteriormente: era la que establecía que el Presidente asumirá la representación de la región en sus relaciones con la República y la representación del Estado en la región, si bien respecto de aquellas funciones cuya ejecución directa (según el triple listado de la Constitución republicana) correspondía al poder central.

Se hallaba por el contrario muy pormenorizado el entramado del poder judicial, cuya organización se declaraba competencia exclusiva del País Vasco, con la comprensible excepción de la jurisdicción militar.

En cuanto al contenido concreto competencial, puede destacarse el desarrollo exhaustivo que el artículo 7.º fijaba del régimen del castellano y del vascuence, utilizando un mecanismo de determinación de zonas vascófonas y castellanoparlantes, y aplicando un diverso sistema según la zona. Tanto más de resaltar cuanto se compara con el carácter programático en este ámbito del posterior Estatuto. Se preveía asimismo la posible exigencia del conocimiento del vascuence para los funcionarios que prestaran servicio en zonas vascófonas.

En la materia, del todo punto peliaguda, del orden público y su tutela, J.A. Ayestarán ha demostrado el carácter genérico y abierto de la competencia autonómica sobre la intervención y el mantenimiento del orden público, que se refleja en este Estatuto. En vez de fijar la atribución competencial sobre la institución policía autónoma, era el global tema de la tutela del orden público donde se centraban las facultades autonómicas; lo que comportaba un mayor margen de actuación, como no tardaría en comprobarse.

En el ámbito educativo se determinaba la posibilidad de crear y sostener centros docentes de todas las especialidades y grados, con la cautela de exigir el respeto a los principios fundamentales de la Constitución. De todos modos, una nueva posibilidad de mantener la presencia estatal, se basaba en la facultad a favor de éste de mantener sus centros propios; que en el País Vasco solo existiera a nivel superior la Escuela de Ingenieros Industriales, no eliminaba la potencial posibilidad de duplicidad de Universidades. También la praxis posterior clarificará esta peligrosa alternativa.

Dos vacíos destacables son de citar en el presente Estatuto: uno referido a la no existencia de ninguna fórmula expresa para que la provincia foral de Navarra pudiera insertarse en el tronco unitario vasco; parece que la Comisión parlamentaria de Estatutos alegó que para este objetivo podía seguirse la vía fijada por la Constitución para la agregación de territorios a una región autónoma, basamento discutible y cuya inexistencia formal en la letra estatutaria supone una isla en cuanto Estatuto se dicta en el proceso autonómico vasco. De igual modo, tampoco se plasma una reserva de supervivencia de los derechos históricos vascos, cláusula que desde el Estatuto de Estella aparecerá siempre, salvo la citada excepción.

En cuanto a la hacienda del País Vasco, cuyo entronque problemático ya ha sido mencionado, aparece consecuentemente un tanto difuminado. Se entiende así que se evitase la denominación explícita a la fórmula del concierto económico, sustituyéndola por la referencia a la ley de 9 de setiembre de 1931 que había confirmado los conciertos para las provincias vascas. Bartolomé Clavero ha caracterizado esta cita como de «anexo de encaje mal definido», simple eufemismo para persistir en la técnica huyendo de cualquier alusión nominal que pudiera complicar el entorno.

Históricamente la parte más relevante del estatuto se encuentra en la disposición transitoria 1.^a; en la misma se fijaba que por medio de los concejales de elección popular de los ayuntamientos vascos, se designaría a un Presidente de un gobierno provisional que debía regir el País Vasco «en tanto duren las circunstancias anormales producidas por la guerra civil». Sin embargo, «cuando por haberse restablecido la normalidad las circunstancias lo permitan», se seguía otra vía, no municipalista sino estrictamente provincialista; el gobierno provisional convocaba elecciones a Diputados provinciales que constituían las Diputaciones; a su vez se reunían en Guernica formando un solo cuerpo para actuar como órgano legislativo provisional, que actuaría en el intervalo hasta las elecciones para el ordinario órgano legislativo. Sistema de base provincial, que respondía también a una idea precedente del propio Prieto y que trataba de solventar la dura diatriba política del período republicano, en contra de las comisiones gestoras provinciales de carácter no representativo.

III.— 1. La situación de guerra y el aislamiento territorial respecto del centro y de la autoridad republicana explicarán que el Gobierno de concentración presidido por José Antonio Aguirre, alcanzara las altas cotas de extensión autonómica que unánimemente se le ha reconocido. La institución de Gobierno vasco actuó como si se tratara de un auténtico Estado en funciones, desbordando la mera letra del Estatuto. Aislamiento territorial que justificó la no constitución de la comisión mixta prevista en el Estatuto, encargada de fijar el marco jurídico de la transferencia de funciones y atribuciones a las autoridades autonómicas; cerrada esta vía ordinaria de articulación, la aplicación estatutaria estuvo sometida a «un ritmo acelerado y

desprovisto de las formalidades y trámites previos que en época normal se hubieran guardado».

De ahí que el Gobierno vasco se hiciera prácticamente con las competencias sobre aquellas materias más directamente ligadas al esfuerzo bélico o al abastecimiento de una enorme población flotante. De este modo, comenzando por el departamento de agricultura y siguiendo por el de obras públicas se acordaba el traspaso de las dependencias que poseían los citados ministerios, realizando una práctica absorción de la Administración periférica del Estado. Una similar operación se llevó a cabo con los funcionarios de la Administración Central.

Sin embargo, el máximo de ensanchamiento del poder político y administrativo autonómico alcanzó a cuestiones ciertamente cercanas al esencial núcleo de la soberanía; así puede entenderse la creación, mediante la pertinente normativa, de un ejército de operaciones de Euskadi, la emisión de moneda propia, la requisita de la flota pesquera o el establecimiento de relaciones internacionales. Se utilizaba un principio estatutario legitimador: el que atribuía al presidente del ejecutivo vasco la representación del Estado en la región («en uso de las atribuciones ejecutivas que competen al Presidente del Gobierno de Euskadi, en virtud del Estatuto de Autonomía, como representante de la República»). Esta cláusula constituirá el pivote sobre el que girará la labor fundamental del Gobierno Vasco, compelido a actuar perentoriamente y desprovisto de títulos formales de carácter puntual.

Se asiste en este plano a una curiosa resurrección de un sucedáneo del tradicional «pase foral» estudiando por Gómez Rivero, comprensible en las coordenadas bélicas del momento. En un Decreto de 14 de abril, se determinaba que «mientras subsistan las presentes circunstancias» las disposiciones de carácter general dictadas por los poderes del Estado Central que de acuerdo con el Estatuto de autonomía hubieren de tener aplicación en Euskadi, debían entrar en vigor por una disposición del gobierno autónomo que ordenase a su cumplimiento, previa publicación en el Diario Oficial del País Vasco.

2. Como notas características de la actuación del Gobierno vasco pueden darse las siguientes, comenzando por la concentración de poder. El propio Aguirre manifestó posteriormente que «era indispensable una organización basada en un orden inflexible», lo que a algún autor (Beltza) le ha llevado a destacar el carácter absoluto de este Gobierno al servicio de las necesidades de la guerra. Se trató, con toda rigurosidad, de evitar la configuración de cualquier disidencia al poder, prohibiéndose a las organizaciones sindicales y políticas todo tipo de actuación pública.

Como segunda nota, el carácter reformista de la política gubernamental en materia económica; se siguió las pautas de un «mero reajuste de la economía del País Vasco», huyendo de las colectivizaciones forzosas de otros ámbitos de la geografía republicana. Sello reformista que ha sido corroborado en un trabajo de los profesores García Crespo, Mendizábal y Velasco, que se demuestra en un amplio abanico de medidas antiligárcqui-

cas que avanzaban desde la militarización y movilización de todas aquellas industrias que tenían finalidades de guerra, hasta la expropiación forzosa sin indemnización y la requisita aplicada con la finalidad de castigar a los insurgentes y de hacerse con bienes con los que afrontar la guerra; también se ordenó la entrega del oro amonedado o en pasta, las divisas o valores extranjeros, así como la incautación de joyas, alhajas y oro depositados en los Bancos; se llevó a cabo una modificación en todos los consejos de administración de Bancos y establecimientos de créditos privados, «eliminando a las personas que no realizaran las funciones que estatutariamente les están atribuidas».

Cierto es hacer notar que las críticas emitidas posteriormente se centrarían en la no transformación de la industria vasca en industria de guerra y su no adecuada utilización al servicio de las exigencias bélicas.

Una característica ciertamente ostensible fue el extremado apego que el Gobierno provisional vasco demostró hacia las formas jurídicas, preocupación que se refleja en el dato que en el primer Diario Oficial que surge a la luz pública, la también primera disposición consistirá en la creación de una comisión jurídica asesora «para la debida preparación de las disposiciones que haya de adoptar este Gobierno». Las mismas páginas del Diario Oficial se encuentran repletas de nombramientos de asesores jurídicos de los diferentes departamentos, así como de los jueces y tribunales, particularmente en lo que concierne al Tribunal popular de Vizcaya.

En esta coordenada es preciso subsumir la disolución de la guardia civil y su sustitución por un cuerpo de policía foral, para cuya jefatura el consejero de Gobernación Telesforo de Monzón nombró al jefe del extinto cuerpo de la guardia civil, D. Saturnino Bengoa.

En el aspecto material se promulgó una norma de orden público que con el objetivo de una represión rápida y fuerte, pretendía «terminar con el exceso de celo de algunos servidores del régimen que con sus actividades pueden provocar alarma e inquietud en algunas personas».

Con estas medidas se consiguió dar una sensación colectiva de normalidad. Como botón de muestra el anuncio existente en el Diario oficial del 6 de noviembre, convocando a junta general de accionistas en su domicilio social de Deusto a la «sociedad anónima civil» el Mensajero del Corazón de Jesús.

3 . Notas que eran reveladoras de unos principios de política autonómica, en cuanto parámetros definidores de unas seculares reivindicaciones autonómicas, que sobrepasaron con amplitud el estricto marco bélico con sus connaturales secuelas de academias militares, nombramientos orgánicos, intendencia, etc.

En esta perspectiva, se entiende que la primera decisión del Gobierno provisional fuera la creación de una comisión encargada de establecer las bases mediante las cuales se constituyese la Universidad vasca, con la puesta en marcha en primer lugar de la Facultad de medicina en Bilbao. Por de-

creto de 17 de noviembre se acordó la apertura de dicha Facultad, regulándose posteriormente el sistema de selección del profesorado, cuyo nombramiento fue inmediato y poniéndose en marcha la enseñanza en el centro. El 18 de febrero se dispuso, a propuesta del claustro de la facultad de medicina que la escuela de enfermeros del hospital civil de Bilbao, pasara en su integridad a la Facultad bilbaína.

De igual modo y en la línea de un poder judicial vasco, se creó por Decreto de 28 de enero la Audiencia Territorial de Euskadi, configurándose el distrito judicial vasco. Se creó también el Tribunal económico-administrativo superior de Euskadi, competente en única instancia de estas reclamaciones que se promovieron contra actos administrativos del ramo de Hacienda realizados por los organismos centrales del Gobierno de Euskadi.

El Gobierno provisional configura, en esta línea, una eclosión de organismos de ámbito territorial vasco que propiciarán la homogeneización de la recién inaugurada realidad política. Se pretendía así el establecer un aparato infraestructural que sirviera de soporte al nuevo ente político, tarea que se había iniciado con la creación de la propia bandera y emblema de Euskadi.

Como muestras de la mencionada voluntad, parece suficiente la cita de los siguientes organismos instituidos por el Gobierno vasco: el servicio de colocación obrera, la cruz roja de Euskadi, la junta de explotación del puerto de Bilbao, el Colegio notarial de Euskadi, el consejo superior de obras públicas de Euskadi, el consejo superior de cultura, el instituto de contadores jurados, el colegio oficial de profesores de euskera, etc.

IV.— Quedarían cortas las anteriores palabras, si de este escaso intervalo temporal que transcurre desde octubre de 1936 hasta la caída de Bilbao en junio de 1937, no se obtuvieran determinadas deducciones. Partiendo de la inicial y fundamental: que del Estatuto de 1936 y de su decurso posterior, una faceta fundamental ha quedado para la historia: la emergencia misma del Gobierno provisional vasco.

Si se trataba de un Gobierno «de guerra» el primer interrogante es si este instrumento sirvió para la finalidad esencial perseguida. Pudiera tener razón Michelena cuando afirma que al Gobierno vasco le pasaba lo mismo que al cinturón de hierro: era una excelente obra de ingeniería civil pero no válida como instrumento militar.

Sin embargo, si cuestionable en el terreno militar, no puedo menos de considerar con auténtico asombro la tarea desarrollada por este ente para sacar adelante un proyecto nacionalitario, nacido en las más extremas y difíciles circunstancias. Ello requería un esfuerzo de distanciamiento de la coyuntura bélica, que en ocasiones resultaba hasta chocante. Se consiguió con esta voluntad una pretendida sensación global de normalización, solo alterada por determinadas reacciones ante bombardeos aéreos.

Se persiguió tenazmente, como se ha hecho constar, un avance en el desarrollo autonómico, superando los niveles de la pura letra estatutaria y contando con la práctica aquiescencia del Gobierno republicano que se limitaba a aceptar los hechos consumados; es de destacar que las únicas fricciones existentes en este período con el Gobierno central, se centraron exclusivamente en el plano militar, sobre todo en la disputa por la competencia de los nombramientos de altos cargos militares.

El escaso bagaje jurídico justificatorio de la enorme extensión autonómica, que se prevalía de una cláusula estatutaria interpretada con un máximo de amplitud, demostraba que lo esencial era la autonomía y lo accesorio el soporte formal proporcionado por un Estatuto promulgado en plena guerra civil.

Y tal vez como síntesis puede decirse que su labor no fue otra que un ilusionado intento de erigir, por primera vez en la historia contemporánea, un poder político intervasco que sirviera para la mejor definición de la nacionalidad subyacente.