

**LOS FUEROS DE LAS PROVINCIAS VASCAS
ANTE LA AUTONOMIA DE LA REPUBLICA ESPAÑOLA:
PROYECTOS ESTATUYENTES**

BARTOLOME CLAVERO

La actitud del Partido Nacionalista Vasco en los momentos actuales es de franca y cordial adhesión al Gobierno de la segunda República española, del que reclama y espera el reconocimiento de la personalidad natural y jurídica del País Vasco con el derecho a constituirse y gobernarse por sí mismo, vinculado mediante la forma republicana federal.

Declaraciones de mayo de 1931

Ratificación de las aspiraciones de la Comunidad Tradicionalista a la reintegración foral; circunstancial adhesión a la idea abstracta de un Estatuto autonómico que mejore la suma de facultades en orden a los intereses religiosos, morales y materiales del País; protesta contra la intromisión de las Comisiones Gestoras en la elaboración del referido Estatuto, en absoluto en pugna con la voluntad del País.

Acuerdos de mayo de 1932

1. UNA PREMISA IGNORADA

Cuando en 1931 llega la República española ofreciendo una posibilidad de autonomía, en el País Vasco no se parte de cero, pues todavía aquí se conservaba alguna de la que históricamente se había tenido. La Constitución republicana lo ignoró, pero ello no es motivo para seguir haciéndolo. Antes de valorar la oferta autonómica de esta Constitución, y antes también de hacerlo con la de los proyectos estatutarios más significados, conviene recordar dicho extremo, que ya servirá para comprender algunas cosas.

Los territorios vascos tenían Fueros o algún resto de su derecho histórico, de lo que se consideraba su derecho político originario. Conocía desde luego el País Vasco, con suma variedad de versiones, esta idea de los Fueros, pero no sólo a ellos de algún modo se aspiraba, sino que también en al-

gún grado se les tenía. Existían los Conciertos Económicos, consistentes en la práctica de acuerdos periódicos de cupos de contribución entre la Administración del Estado y las Diputaciones vascas, corporaciones provinciales de elección indirecta o en segunda grado a través de los Ayuntamientos; gracias a ellos, a tales Conciertos, por las competencias no sólo fiscales que así les resultaban confiadas, a estas Diputaciones prácticamente correspondía el gobierno interior de sus provincias. Rige en estos territorios un principio que se decía de «independencia administrativa», justificada en razón de tal derecho originario de los vascos que antes hubiera tenido sus diversas manifestaciones. Sin otro apoyo constitucional, los Fueros le servían de fundamento. Y la falta de un debido reconocimiento a nivel constitucional tampoco estorbaba a esta especie de autonomía; sólo la empañaban secuelas de ofensivas de la Administración central, que no habían faltado durante la Dictadura (1).

Los Fueros vascos existían para el mismo orden vigente con dicha precisa significación de principios: derecho originario y propio, independencia interior o autogobierno y práctica de acuerdo o negociación de innovaciones; todos unos principios de sabor ciertamente federal. Pero federalismo propiamente no había, o ni siquiera una verdadera autonomía política, por no reunirse poder legislativo, aunque en este terreno de algún modo también se incidía mediante la referida práctica concertada entre Administraciones, central y provinciales, que desbordaba el ámbito fiscal y afectaba a otras materias de rango igualmente legislativo manteniéndose al margen a las Cortes o Parlamento único y central. Las instituciones no respondían exactamente a los principios, pero no por ello dejaban éstos de operar, bajo la salvaguardia y con el impulso de los organismos representativos existentes en el País.

Especialmente las Diputaciones, como órganos a su modo representativos superiores de estos territorios, se entendían instituciones titulares y custodias de fueros, que ya activaban en los momentos de conflicto y de negociación con el Gobierno central. Las cuatro Provincias vascas del Estado español, Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, se identificaban como sujetos colectivos de estos Fueros políticos similares para todas ellas, no enteramente iguales por presentarse alguna peculiaridad para el caso de Navarra desde que una ley singularmente lo contemplase a los inicios de la época constitucional; mas la ley, como tampoco nunca la Constitución, realmente no lo cubría y la condición de Navarra políticamente se fundaba en los mismos conceptos forales que la de los otros territorios vascos (2).

Por supuesto que los cuatro territorios no eran interna o gubernativamente independientes y que no toda modificación de sus condiciones se introducía en ellos mediante acuerdo, pero éstos se entendían principios que les eran constitutivos y en los que se fundaba su misma integración en el Es-

(1) B. CLAVERO, *Fueros Vascos*, Barcelona 1985, págs. 37-56 y 80-86.

(2) M.^a Cruz MINA, *El Amejoramiento del Fuero*, en AA.VV., *Nation et nationalités en Espagne, XIXe-XXe siècles*, París, 1985, págs. 357-369.

tado; principios que se reputaban forales, esto era, de derecho originario propio, y no efecto de concesión revocable o de tolerancia precaria. Se daban versiones muy distintas y encontradas sobre la entidad menos actual de estos Fueros, sobre su pasado y sobre su porvenir, pero un fondo común existía, que era además el compartido en la misma realidad del orden vigente. Esta es la razón por la que deben esencialmente importar, o por la que ya debieran haberlo hecho en la ocasión constituyente del advenimiento de la República.

2. UN ADVENIMIENTO LESIVO

El modo como la República llegó ya afectaría indirectamente a los Fueros; el mismo éxito político, al derrocarse la Monarquía, de la primera fase, municipal, de las elecciones locales de 1931 impidió la celebración del segundo grado de carácter provincial, de escaso interés ciertamente fuera del País Vasco, cuando no nulo como en el caso de Cataluña donde las Diputaciones se suprimieron. Hubo razones de peso para esta cancelación; la legislación de la Monarquía disponía, para el caso que ya facilitaba de que no hubiese más candidaturas que plazas a cubrir, que se formasen los Ayuntamientos sin el trámite electoral, con lo que no resultaría tampoco muy democrática la elección ulterior de las Diputaciones; en concreto, en abril de 1931 se habían constituido así, sin elecciones, cerca de una cuarta parte de los municipios vascos, bien que de los menores (3). Pero la situación de vacío en la representación provincial se mantendrá durante toda la República, incluso tras solventarse en 1933 como veremos dicho problema con la correspondiente convocatoria de elecciones parciales a este nivel local.

Ya por las elecciones municipales de abril de 1931, de hecho también parciales, se perfilaba en el País Vasco una mayoría política que pudiera decirse foral, aun con todas las diferencias entre tradicionalismo y nacionalismo. Las elecciones provinciales aquí ya se eludieron de modo que se sustrajo el gobierno de las Diputaciones a dichas fuerzas forales internamente más representativas. Imponiéndose la mayoría exterior, republicana y socialista, quedó dicho gobierno en manos de unas Gestoras designadas por los Gobernadores civiles entre concejales actuales o también, como previsión especial precisamente para el País Vasco, entre ex-concejales y ex-diputados provinciales, siempre que igualmente lo hubieran sido mediante sufragio. El partido nacionalista recibiría ofertas para incorporarse en minoría a estas Gestoras, pero ya las rechazaría con el justo argumento de que las consideraba un atentado contra la democracia; durante toda la República, esto de hecho sirvió al designio de contención local de la mayoría regional (4).

(3) José Luis de la GRANJA, *Nacionalismo y II República en el País Vasco*, Madrid 1986, págs. 105-125.

(4) José Manuel CASTELLS, *El Estatuto Vasco*, San Sebastián 1976, págs. 48-49; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 30-31, 137-141, 256-257, 267, 275-276, 301, 373 y 384.

Y ello también servía a la misma política republicana de cara a los Fueros. La República había expresamente revalidado el régimen de Concier-tos, pero sin mostrarse muy dispuesta a extender el respeto a sus implica-ciones políticas o a la peculiar autonomía que amparaban. Desde sus mis-mos inicios surgirían conflictos por la continuidad y aún la acentuación de una política, que procedía sustancialmente de la Dictadura, tendente a la reclusión en materia fiscal del Concerto, a la implantación no concertada de nuevas imposiciones y a la mayor introducción de la Administración central en el orden no sólo financiero. La crisis más grave ocurrida durante la República en las instituciones vascas de carácter democrático que con todo sólo eran los Ayuntamientos, ya se provocaría, en 1934, por la debili-dad demostrada de las Gestoras provinciales o Diputaciones interinas en la defensa de los Fueros y por una reacción por parte de estos Ayuntamientos que incluía la convocatoria de unas elecciones para la formación de orga-nismos comunes más representativos y con ello más activos; fue abortada con la mayor dureza (5). Dispersas, las corporaciones locales se encontra-ban como únicas instituciones que se identificaban con una autonomía ya existente que marcaba un mínimo.

3. UNA OFERTA DESPERDICIA DA

Los Ayuntamientos elegidos se habían encontrado como órganos re-presentativos superiores del País, con cuya legitimidad ya se había intenta-do constituir alguna institución común. Fueron Ayuntamientos los que en abril de 1931 tienen la iniciativa de proclamar una República vasca en el seno dela Federación española y de restaurar al objeto instituciones políti-cas propias; mientras que en Cataluña un movimiento del género se asimi-laba mediante negociaciones que ya parten de la existencia de un Gobierno provisional catalán, esto encontró aquí la más frontal oposición del tam-bién provisional Gobierno central, ya en la línea indicada de impedirse la formación de organismos políticos vascos por encima de los Ayuntamien-tos (6).

Esto resulta de la mayor significación para el propio arranque del pro-ceso constituyente, o para la configuración en concreto de las entidades co-lectivas que se harán cargo de esta función o ejercerán este poder de deter-minación del orden constitucional. En estos prolegómenos, puede decirse que no operó como sujeto constituyente la nación española en exclusiva, pues las primera directrices de la futura Constitución en este capítulo auto-nómico de hecho se acordaron con dicha negociación entre los Gobiernos

(5) Juan Pablo FUSI, *El problema vasco en la II República*, Madrid 1979, págs. 113-118; Secundino J. GUTIERREZ ALVAREZ, *El conflicto de los ayuntamientos vascos y la revolución de 1934*, en *Revista de la Universidad Complutense*, 116, 1979. Págs. 515-545; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 474-490.

(6) J.P. FUSI, *Problema vasco y República*, págs. 64-67; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 126-130, 135 y 157-161.

provisionales español y catalán. Dicho en otros términos, se admitió inicialmente la colaboración constituyente de la nación catalana, mientras que en ningún caso hubo disposición para hacerse lo propio con respecto a la nación vasca, con sus particulares problemas o con su especial precisión de un planteamiento federal que se comenzaba a abandonar en dichos mismos acuerdos preconstituyentes entre otros Gobiernos o naciones (7).

También son aquí Ayuntamientos los que dan su primer impulso a un proceso estatuyente bajo la República; ya a principios de mayo encargan un proyecto de Estatuto a la Sociedad de Estudios Vascos que mejor pudiera situarse por encima de partidismos a la par que aprovechar trabajos previos, pues esta Sociedad venía interesándose en esta materia de la autonomía desde su fundación en 1918. No menos diligentemente, se encuentra el texto listo a finales del mismo mes de mayo. Es un anteproyecto de orientación sustancialmente federal, buscándose un terreno donde el propio foralismo resultase subsumible y homologable (8).

El texto de la Sociedad de Estudios Vascos, evitando signos de división, se abstiene en verdad de cualquier invocación tanto de foralismo como de federalismo, pero su inspiración es federal y su substrato, foral. En su virtud, las cuatro «actuales provincias» que integran el País Vasco pasarían a formar un «Estado autónomo dentro de la totalidad del Estado español» en el ejercicio de un «derecho a constituirse por sí mismo» o de un verdadero poder así constituyente, bien que desde un inicio también así compartido: «de acuerdo con el Parlamento español». El principio de soberanía que este poder ya implica corresponde primariamente al propio País Vasco, aunque así, desde su primer acto de constitución, lo participe. Es éste el planteamiento del proyecto en lo que respecta a sus relaciones para con el Estado español, teniendo su aplicación:

El pueblo Vasco es reconocido como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por la Constitución española o por este Estatuto. Por consiguiente, asumirá todos los derechos y facultades que no se reserven para el poder del Estado Español en este Estatuto y los ejercerá con la máxima intensidad y plenitud.

El substrato foral se hace más notar en la vertiente interna. Las Provincias gozarán de poder estatuyente propio, sólo supervisable para control de una constitucionalidad que así primariamente define el propio Estatuto; se dotarán las mismas de unos particulares Estatutos para la ordenación de sus poderes también políticos, legislativo y ejecutivo; tendrán sus Parlamentos o «Asambleas legislativas» bajo denominaciones tradicionales, Juntas en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, Cortes en Navarra; como tendrán

(7) Manuel GERPE, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i L'Estat integral*, Barcelona 1977, págs. 72-100.

(8) J.M. CASTELLS, *Estatuto Vasco*, págs. 53-55; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 149-152. Utilizo el texto de Federico de ZABALA, *De los Fueros a los Estatutos*, San Sebastián 1976, págs. 179-192.

sus gobiernos, las Diputaciones; dichas asambleas se constituirán «por sufragio universal bajo formas democráticas», pero admitiéndose también la elección en segundo grado a través de los Ayuntamientos. La representación indirecta era más tradicional y era también la del régimen provincial común que aquí había llegado a imponerse.

Entre el Estado español y estas Provincias de constitución también política, tiene el Estado vasco sus poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, pero los dos primeros más políticos ya dependen desde su misma formación de los organismos provinciales, presentando bastante menor entidad; ni siquiera se les aplica un principio de separación de poderes por este Estatuto que particularmente ha de regularlos. Los verdaderos Parlamentos y Gobiernos vascos serían los provinciales, cuya regulación queda a sus propios Estatutos. Internamente, esta constitución estatutaria responde con todo a criterios más confederales que federales, lo que al fin y al cabo puede conectar con concepciones y, salvadas las distancias, realidades forales.

Para valorarse la propuesta, no debe olvidarse su momento. Estamos en mayo de 1931. Representa ante todo este texto una oferta de participación de la nación vasca en el proceso constituyente español, con su planteamiento federal que ya sabe aplicarse desde este primer paso de determinación constitucional. Ulteriormente, ya resulta un proyecto más escorado hacia determinadas posiciones de inspiración foral, con extremos como el de posibilitar que ninguna asamblea legislativa vasca, que ya son varias, se constituya por sufragio directo de los ciudadanos; sólo los Ayuntamientos tendrían constitutivamente garantizado este principio de formación democrática. Pero adviértase la diferencia entre una y otra vertiente, la más federal y la más foral, del texto: lo esencial y primario era el elemento federal constituyente, prerequisite y forma para pasarse al debate y al acuerdo, nada fijados, de todo el resto. El problema ya provendría de que dicha fórmula inequívocamente democrática de participarse en la determinación constituyente no se admitiría.

Tampoco el tradicionalismo y el nacionalismo facilitaron las cosas con los retoques del proyecto a los que enseguida procedieron. Antes todavía de las elecciones constituyentes, van acordando modificaciones que se formalizan en la Asamblea de Ayuntamientos celebrada en Estella el 14 de junio de 1931, entre las que se encuentra la de reserva para el Estado vasco de las relaciones con el Estado vaticano, con su práctica concordataria que afectaba a derechos ciudadanos (9). El planteamiento estatuyente sigue siendo el de la Sociedad de Estudios Vascos, pero haciéndose aflorar el substrato foral con sus fórmulas peculiares que pueden entorpecer en su contexto el encauzamiento federal:

Los Municipios vascos declaran solemnemente que la aprobación de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena, con-

(9) J.M. CASTELLS, *Estatuto Vasco*, págs. 55-56; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 161-172. Utilizo el texto de F. de ZABALA, *De Fueros a Estatutos*, págs. 194-211.

cretada en su anhelo a la derogación total y plena de las leyes de 25 de octubre de 1839, 16 de agosto de 1841 y todas cuantas, bien con anterioridad o posterioridad a estas fechas, hayan conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este País.

La propuesta de la Sociedad de Estudios Vascos fue asumida por los sectores menos foralistas, así por las Gestoras provinciales, con alteraciones aparentemente menores, aunque alguna ya sintomática como veremos: la de sustitución de la denominación de «Estado Vasco» por la de «Estado Vasco-Navarro» cuyo compuesto calificativo, aun siendo también de uso entre los tradicionalistas, éstos no habían hecho en cambio por imponer en sus acuerdos con los nacionalistas; fue de momento dicho texto utilizado, pese a su propia orientación, frente a este otro tipo de posiciones más claramente foralistas (10).

Las elecciones constituyentes, celebradas a finales de junio, también enfrentaron en el País Vasco a los partidarios de uno y de otro proyecto, el de la Sociedad de Estudios Vascos y el de la Asamblea de Estella; venció éste, defendido por tradicionalistas y nacionalistas, cuya coalición obtuvo el 56% de los votos. Con tal respaldo, ya quiso someterse a las Cortes constituyentes, pero, y al contrario también de lo ocurrido con el proyecto catalán, ni siquiera logró acceder a ellas, topándose con el más cerrado de los bloqueos. Versiones menos alteradas del texto de la Sociedad de Estudios Vascos ni hicieron seriamente el intento (11).

4. UNA DISCRIMINACION INFUNDADA

A esta diferencia de trato, que estamos comprobando desde la misma proclamación de la República, ya se le quisieron dar entonces sus explicaciones. Las hubo formales, como la de que en el caso vasco no se cumplían las previsiones constitucionales, o la de que debía siempre respetarse el Pacto de San Sebastián que había preparado la llegada de la República. Las hubo menos formales, como la de la necesidad de evitarse que el País Vasco se convirtiera en un Gibraltar vaticanista o la de conseguirse, antes de que accediese a la autonomía, su republicanización. Argumentos muy consistentes no lo eran, aunque hoy todavía parecen no haber perdido enteramente cierta capacidad de convencimiento, seduciendo a los estudiosos (12).

Las previsiones constitucionales eran todavía exactamente previsiones, mero proyecto, ante el que se planteaba y definía la misma propuesta de participación de la nación vasca. El caso catalán no era además tanto que cumpliera tal tipo de previsiones como que ya las mismas se fijaban en cam-

(10) J.P. FUSI, *Problema vasco y República*, págs. 69-76; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 172-178.

(11) J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 217, 253-257 y 265-269.

(12) J.M. CASTELLS, *Estatuto Vasco*, págs. 56-57; J.P. FUSI, *Problema vasco y República*, págs. 76-81; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 614-621, sintetizando, tras el mayor acopio y mejor elaboración de datos que siempre aporta.

bio para satisfacerlo, con aquella que decíamos contribución inicial de la nación catalana al proceso constituyente español. Esta colaboración era la que se denegaba cuando los acuerdos a una banda se convertían en imposiciones para otra sobre la marcha, antes incluso de que se concluyese el proceso constituyente.

En cuanto al Pacto de San Sebastián previo a la propia República ya es cierto que el País Vasco sólo había puesto el lugar; también lo es que no estaba documentado por escrito, como tampoco claro su tenor en este punto, pese a la misma intervención del nacionalismo catalán (13). El propio caso de Cataluña no se había realmente atendido a dicho Pacto, sino a aquellos otros acuerdos entre Gobiernos provisionales que ya quisieron con su invocación cubrirse (14). Y nada de esto era en todo caso el problema; la cuestión ya correspondería que más democráticamente se dilucidase mediante formas de determinación popular menos hipotecadas por compromisos políticos, pero los pronunciamientos electorales del País Vasco ya eran los que querían precisamente, y a los efectos ante todo constituyentes, burlarse. Ciertamente que los casos catalán y vasco no eran en esta coyuntura análogos (15), pero ya también la diferencia fue agravada por la precisa discriminación de una política constituyente.

Otros argumentos que parecieron y parecen más substantivos, tal vez tampoco lo resulten tanto. Habría de republicanizarse o civilizarse el País Vasco antes de permitírsele autonomía: argumento colonialista donde los haya, de difícil recibo democrático. Los imperativos formales de la democracia cedían a la impaciencia y a la incomprensión ante tradicionalismos y resistencias populares, faltaba confianza en la capacidad de evolución de un pueblo, o privaban otros valores que el de la autonomía de las comunidades con personalidad propia; en todo caso, aunque se hiciera desde posiciones militantemente democráticas, no se argüía a este efecto con una lógica que mereciera la calificación.

El texto de la Asamblea de Estella ya facilitaba la operación de rechazo, pero también faltaba disposición para admitirse en el debate constituyente el de la Sociedad de Estudios Vascos, con su misma oferta de colaboración en este orden constitucional. Eran además, no se olvide, versiones de un único proyecto, de diferencias que no afectaban a su concepción y estructura y que ya podrían en todo caso precisamente debatirse. Su propuesta de fondo de actuación desde unos presupuestos federales era en definitiva lo que se rechazaba.

(13) Adolfo HERNANDEZ LAFUENTE, *En torno a la bibliografía sobre la cuestión autonómica en la Segunda República Española*, págs. 281-282, en *Revista de Estudios Políticos*, 31-32, 1983, págs. 279-294.

(14) M. GERPE, *L'Estatut i l'Estat*, págs. 33-48 y 289-312.

(15) Anna SALLES y E. UCELAY DE CAL, *L'analogia falsa: el nacionalisme basc davant de la República catalana i la Generalitat provisional*, en AA.VV., *Industrialización y nacionalismo*, Barcelona 1985, págs. 443-470.

Tampoco se olvide que la codeterminación constituyente era más necesaria respecto al pueblo vasco que a ningún otro, dado el problema real, y no sólo ideológico, de sus Fueros, de un principio de derecho propio. También ocurría que el derecho defendido por un pueblo durante todo el período adverso de Constituciones unitarias ya se sacrificaba a otros valores y a otras conveniencias, mediando compromisos de otras preocupaciones.

5. UNA OCASION PERDIDA

Excluido tan radicalmente el sujeto vasco de la acción constituyente, tampoco será ya de extrañar que el diseño autonómico de la Constitución resultante no ofreciese un cauce muy satisfactorio para su situación y sus aspiraciones. Conviene contemplar este texto constitucional bajo los mismos criterios que aplicamos a los estatutarios, pues todos ellos son piezas de un mismo proceso constituyente.

El 9 de diciembre de 1931, promulgándose la Constitución, ante todo tenemos que la misma posibilidad de participación en el poder constituyente se cierra por completo; admitiéndose autonomías, no era éste un efecto obligado. No hay bajo esta Constitución poderes estatuyentes propiamente dichos; este tipo de poder coincide con el legislativo común reservado a las propias Cortes generales. La Constitución era confusa en este punto, anunciando de entrada lo contrario, pero de ella resultaba, como además ocurrirá, que este Parlamento central entiende de los Estatutos sin sujeción a la voluntad previamente manifestada en su respectivo ámbito regional. Ya se comenzaría por una revisión del proyecto catalán no reducida en absoluto a control de constitucionalidad.

Ahora podrá justamente insistirse en que toda la soberanía reside en el Estado, ya sólo el central; su ejercicio ni siquiera a estos efectos estatuyentes se comparte; una irrepetible excepción ya resulta la primera fase del caso catalán. Los principios de asignación de competencias pueden ser exactamente los inversos de los de la propuesta vasca: «Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la Región Autónoma se reputarán propias de la competencia del Estado», después de que el propio Estatuto ya debe responder al cuadro fijado en la Constitución y no la viceversa.

El proyecto de Estatuto de formación regional ya será meramente tal, puro proyecto, cuya aprobación por las Cortes no viene reglada, quedando su texto definitivo a la determinación de mayorías de ámbito estatal, y no de las del propio País. Algún derecho originario de un pueblo que no sea el español aquí no tiene cabida; el pueblo vasco no podrá por sí mismo estatuirse ni siquiera bajo el imperio de una Constitución española; no podrá, dicho de otra forma, reconstituirse: adaptar y dilatar sus Fueros por propia determinación, si ésta fuera su opción.

No era tampoco en todo caso el pueblo vasco propiamente titular de los Fueros existentes; más bien lo eran sus instituciones provinciales de gobierno. Para que todavía pudiera asumirse y resolverse la irredenta cuestión foral en el régimen constitucional de autonomías, sería importante este capítulo de la presencia de tal tipo de instituciones en el propio proceso estatuyente. Pues bien, de espaldas al caso vasco, tampoco parece que en este punto la Constitución mirase a facilitar las cosas; nuevamente confusa, la intervención de las Provincias no podía estar más desdibujada, lo que ya podría traer en este País sus complicaciones.

En concreto, la iniciativa estatuyente se produce en el marco de las Provincias, pero correspondiendo constitucionalmente a los Ayuntamientos que formen mayoría o que representen las dos terceras partes del censo electoral, con la aceptación expresa en referendum de esta misma altísima mayoría del electorado, que no tan sólo de los votantes; y todos estos cómputos son de alcance regional, sin pronunciamientos propiamente provinciales. Pero la consideración que no se le tiene a la Provincia en el momento de la integración regional, se le guarda para la eventualidad de la secesión: la Constitución aplica también estas mayorías al supuesto de segregación de una Provincia respecto a su Región, con el cómputo ahora lógicamente provincial; a este efecto tan sólo, en el capítulo estatuyente, se le reconoce constitucionalmente a la Provincia una personalidad o unos medios de decisión propios.

6. UNA MANIPULACION EFICIENTE

Otra medida, coetánea a la Constitución, acentuará la desequilibrada presencia de la Provincia vasca; del 8 de diciembre de 1931 es un decreto de regulación del proceso estatuyente vasco por el que las Provincias recobran protagonismo, con cierto apoyo además en unos Fueros o en una situación de autonomía previa que la Constitución al tiempo enteramente ignoraba:

Queda conferida a las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Alava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra la misión de dirigir los trabajos para formular el proyecto o proyectos de Estatuto o Estatutos en los cuales se fijen y regulen las facultades autonómicas que, como ampliación de las ahora vigentes en dichas provincias, se les pudiera conceder con arreglo a la Constitución.

Pero adviértanse los términos: concesión de autonomía, que no reconocimiento de derecho, cuya preparación queda además en manos de unos organismos no representativos. La misma integración regional queda al paso cuestionada, insinuándose la posibilidad de desintegración del mismo País Vasco en tantos Estatutos como Provincias. De esta forma, se introduce a continuación en el decreto un primer requisito de pronunciamiento separado de las distintas Provincias a partir del cual ya pudo luego más fácil-

mente producirse el desenganche de Navarra y aún estar a punto de ocurrir otro tanto con Alava (16).

El cómputo regional de mayorías establecido a estos efectos por la Constitución ya podía tener su interés para el País Vasco, siempre que tampoco se hubiera despreciado enteramente a las Provincias en la fase de integración regional o siempre que también su particular reglamento estatuyente hubiese venido a resolver la laguna. Pero éste no fue el caso; el decreto vino realmente a neutralizar dicho factor positivo con una forma de atención a la Provincia que tampoco arbitraba mecanismos apropiados de integración regional. El pronunciamiento separado previo de las Provincias correspondía a una mayoría no cualificada de Ayuntamientos, con voto primado de los grandes núcleos en proporción a su población y facultades de convocatoria y dirección siempre en manos de las Gestoras no representativas o menos democráticas.

Pese a todo, bloqueado el proyecto de Estella y estando también en vía muerta el original de la Sociedad de Estudios Vascos, este decreto fue aceptado por el mismo nacionalismo, no ya por el tradicionalismo (17). Así, y con esta importante adhesión, tuvo de hecho continuidad la labor que ya venían desarrollando las Gestoras a partir del mismo texto de la Sociedad de Estudios Vascos, mas aplicándosele ahora el imperativo de ajuste y acople al ordenamiento constitucional de modo que definitivamente lo desfigura, o que dará lugar a un proyecto distinto y nuevo. La propuesta federal en la que podía resolverse la misma cuestión foral especialmente se desvanece.

7. OTRO PROYECTO EXTRAVIADO

El 21 de marzo de 1932 se hacía público el llamado Estatuto de las Gestoras o proyecto elaborado bajo su dirección (18). Hacia el exterior particularmente, ya no puede en efecto haber planteamiento federal; las cuatro Provincias «acuerdan constituirse, dentro del Estado español, en núcleo político administrativo autónomo» conforme a las posibilidades que ofrece la Constitución. Internamente, la inspiración federal, que todavía puede venir por enlace con los Fueros, también amaina, desapareciendo en todo caso completamente el confederalismo.

(16) Victor M. ARBELOA, *Navarra ante los Estatutos, 1916-1932*, Pamplona 1978, y Santiago de PABLO, *Alava y la autonomía vasca durante la II República*, Vitoria 1985; e interesa el primero tan sólo prácticamente por los textos, comprendiendo los de proyectos estatutarios hasta el desgajamiento de Navarra; no aprovecha a Martin BLINKHORN, *The Basque Ulster: Navarre and the Basque Autonomy Question under the Spanish Second Republic*, en *The Historical Journal*, 17-3, 1974, págs. 595-613, ni confronta a José M.^a JIMENO JURIO, *Navarra jamás dijo No al Estatuto*, Pamplona 1977.

(17) J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 274-277 y 283-285.

(18) J.M. CASTELLS, *Estatuto Vasco*, págs. 62-66; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, pág. 280. Utilizo el texto de F. de ZABALA, *De Fueros a Estatutos*, págs. 214-237.

Ven en concreto las Provincias garantizadas «las facultades autonómicas que ahora disfrutan» y las reciben nuevas con un principio de asignación de todas aquellas competencias estatutarias que expresamente no se atribuyan a la Región, pero ya no hay indicaciones precisas sobre Estatutos o sobre poderes y organismos políticos provinciales; más vagamente se expresa que cada Provincia acordará «libremente su organización y régimen privativo». Y los organismos regionales ahora, mejor delineados, se refuerzan, con un Parlamento vasco de elección enteramente directa y un Consejo Permanente constituido como verdadero Gobierno. El principio electoral democrático se formula con carácter general: «Las elecciones se llevarán a efecto por sufragio universal, igual, directo y secreto»; ya no cabrán procedimientos indirectos de raigambre foral.

Con ello, el País Vasco ha perdido indudablemente personalidad estatuyente, pero parece poder ganarla estatuida. Más la impresión de mayor integración regional que produce este diseño institucional no se confirma o viene realmente a desmentirse por otros elementos del mismo proyecto estatutario; así, nos encontramos con la designación de la nueva entidad política, que ya no es en castellano «País Vasco», sino, más compuestamente, «País Vasco-Navarro», cuyo calificativo ya vimos en enmiendas anteriores de las Gestoras. Este proyecto recoge además expresamente las previsiones de segregación provincial de la Constitución, lo cual tampoco parece una simple redundancia. En la Asamblea de Ayuntamientos celebrada para su aprobación en Pamplona el 19 de junio, el augurio de cumplió, defecionando Navarra sin que valieran los principios de cómputo regional de la constitución. Como las restantes Provincias, había cumplimentado previamente Navarra el requisito del decreto de pronunciamiento separado por el Estatuto único (19).

La división territorial consagraba sabidamente una escisión política, la del tradicionalismo de mayor peso en Navarra, cuyo lema ahora de «Fueros, sí; Estatutos, no» alcanzaba audiencia y respaldo fuera de sus filas; o encontraba eco incluso donde no tenía ningún apoyo, entre los nacionalistas, de lenguaje ahora más foralista. La evolución estatuyente también lo explica, con su obligado sometimiento aunadas coordinadas constitucionales que tanto ignoraban peculiaridades vascas como cerraban posibilidades de asimilación. El motivo de los Fueros, con su reclusión provincial, sigue de hecho calladamente operando en el proyecto de las Gestoras, pero de modo así que ya no despliega alguna especial virtud de integración en lo que al proceso estatuyente estrictamente interesa. El propio nacionalismo ya lo aceptaba subrayando sus reservas, como aquella más expresa de una reclamación de Fueros que, sin cauce estatutario, tiende a desconectarse del planteamiento federal (20).

(19) J.M. CASTELLS, *Estatuto Vasco*, págs. 69-71; J.P. FUSI, *Problema vasco y República*, págs. 82-91; J.L. de la GRANJA, *nacionalismo y República*, págs. 278-279 y 289-291; S. de PABLO, *Alava y autonomía Vasca*, págs. 129-132 y 171-174.

(20) J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 292-297.

Tras la deserción de Navarra, y con la reanimación del debate foral, sufre una nueva paralización el proceso estatuyente. Al cabo de los meses, a finales de 1932, todavía las Gestoras proceden a una consulta al País (21), con una encuesta o «memorandum de preguntas» que aún cuestionan el ámbito del Estatuto respecto a las tres Provincias restantes, único o para cada una de ellas, y los mismos principios de constitución en su caso de la autonomía común:

¿Qué forma debe adoptar (el Estatuto): la estatal, similar al de Cataluña, u otra distinta que se amolde a las particularidades de cada una de las provincias?

A estas alturas todavía se duda, por los organismos encargados de la dirección del proceso autonómico, de la procedencia de una estructura que se dice estatal, de Parlamento y Gobierno. La perplejidad tal vez pueda, si no explicarse, todavía entenderse; en el dilema no sólo laten enfrentamientos entre territorios o entre partidos; la Constitución ha cancelado la salida federal del problema vasco, con la que sólo puede aún conectar de algún modo el motivo foral, provincial en su realidad, pero nacional o vasco en su aspiración. Con ello, sobre dicha base, un Estatuto vasco de concepción más mancomunitaria entre Provincias que «estatal» de Región podía todavía encerrar una especial carga o potencialidad política.

El planteamiento foral encontraba en el mismo orden vigente cierto sustento para la afirmación de un derecho originario y privativo vasco una vez precisamente que la Constitución, con su propio diseño autonómico, lo había paladinamente ignorado. Y no eran desde luego las Gestoras las entidades más capacitadas para este tipo de apreciaciones; bajo su dirección, y encuesta incluida, no se avanza todavía más allá de la más simple adaptación del texto de marzo de 1932 a la nueva situación de exclusión de Navarra, recuperándose la expresión de «País Vasco», con el efecto ahora de implicarse más claramente la sustracción de tal carácter a Navarra, y añadiéndose una disposición adicional compensatoria, con previsiones para el caso ya con todo improbable de su futura incorporación (22).

El 6 de agosto de 1933 se celebra en Vitoria la nueva Asamblea de Ayuntamientos, ya sólo de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, para la aprobación de dicho proyecto revisado de las Gestoras, lo que se hizo, con algunas nuevas enmiendas (23). A iniciativa nacionalista, así se introduce una disposición inicial en aquella dirección de reserva de Fueros para dejarse abierta una posibilidad de superación de las mismas limitaciones del proyecto que se aceptaba:

(21) J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 300-304.

(22) J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 373-377.

(23) J.M. CASTELLS, *Estatuto Vasco*, págs. 75-76; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 380-386; S. de PABLO, *Alava y autonomía vasca*, págs. 209-216. Utilizo el texto de F. de ZABALA, *De Fueros a Estatutos*, págs. 240-263.

El régimen que así se establece no implica prescripción extintiva de los derechos históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya plena realización cuando las circunstancias lo deparen estriba en la restauración foral íntegra de su régimen político-administrativo.

Este será el proyecto sometido a aprobación popular, celebrándose el referendun el día 5 de noviembre; su éxito lo fue del nacionalismo, que hizo suya casi en exclusiva finalmente la causa; el pronunciado giro a la derecha que se venía produciendo en la política general desde finales del verano se traducía en un progresivo desentendimiento de socialistas y republicanos afines y un circunstancial alineamiento del nacionalismo con el Gobierno central que condujeron a dicha identificación final con un proyecto estatutario en principio bastante ajeno (24).

A lo largo de este año de 1933, diversas elecciones siguen revalidando en el País Vasco la hegemonía del nacionalismo y del tradicionalismo que ya sólo tienen en común el argumento foral, identificándose el uno con la defensa del Estatuto y el otro con su más radical oposición; así en abril, con las municipales parciales que estaban pendientes desde hacía dos años; en septiembre con las de los vocales regionales del Tribunal de Garantías Constitucionales; en noviembre, finalmente, con las legislativas, que ya convierten al nacionalista en el primer partido del País Vasco (25). Que pueda interesar a la cuestión estatuyente, es de advertir que en las elecciones del Tribunal de Garantías, se convocaron por separado las de Navarra cuando en su ley constitutiva, de junio de este mismo año, todavía inequívocamente aparecían como una sola Región las cuatro Provincias.

Pero los pronunciamientos electorales y plebiscitarios del País poco constitucionalmente valen a los mismos efectos estatuyentes. Tras nuevas paralizaciones y con el impulso finalmente del Frente Popular, las Cortes no dejarán de ejercer todo su poder que decíamos estatuyente, decidiendo un texto todavía diverso y todavía más reductivo, con cambios incluso innecesariamente dolorosos para el nacionalismo como el de eliminarse cualquier expresión de reivindicación o reserva foral y el de guardarse también silencio sobre Navarra. Será, el que al fin se impuso, un texto efectivamente distinto a todos los promovidos desde el País, que en lo substancial se reducían al de la sociedad de Estudios Vascos de 1931 y al de las Gestoras de 1932; sería una última frustración, ya cubierta por una guerra civil que había empezado por escindir al propio País Vasco.

(24) J.M. CASTELLS, *Estatuto Vasco*, págs. 76-78; J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 386-397; S. de PABLO, *Alava y autonomía vasca*, págs. 216-247.

(25) J.L. de la GRANJA, *Nacionalismo y República*, págs. 366-373 y 428-430.

8. UNA CONMEMORACION DEBIDA

Más no eran problemas de conducta impolítica los que fundamentalmente habían frustrado el empeño. Que éstos existían, ya se sabe; el nacionalismo ha seguido una línea especialmente errática de alianzas a todo lo largo de la República; el tradicionalismo luchaba contra ella, valiéndose tanto de la reivindicación estatutaria como de la foral; las mayorías exteriores secuestraban instituciones y aplicaban tratamientos de choque, de frenazos y de aceleraciones, con el logro indudable del debilitamiento de la mayoría vasca, o de su división entre un nacionalismo defraudado y un tradicionalismo levantado en armas. La propia imagen del País Vasco, cuya construcción política se debatía, se multiplicaba hecha literalmente pedazos entre versiones tan enfrentadas. Pero nada de ello constituye el problema de fondo. Aun con otro panorama de acción política, si contrafactualmente imaginarse puede, la situación no se hubiera resuelto, a no ser precisamente que la rectificación llegase al mismo terreno constituyente, donde hemos visto enquistarse el conflicto.

Antes que de actuación, era el problema estatuyente vasco de estructura política, foral y constitucional, con toda la dificultad añadida de su conjunción. Mas un punto de encuentro lo ofrecía el federalismo, tal y como desde el inicio lo entendió un nacionalismo capaz de traer a este terreno incluso al tradicionalismo más refractario. El bloqueo ya se produjo durante el proceso constituyente, consagrándolo plenamente la Constitución; nada pudieron los esfuerzos nacionalistas por una rehabilitación primero suplementaria y luego complementaria del motivo foral. El Estatuto no fue el anuncio o el anticipo de un éxito de reintegración aplazado; más bien su rechazo por el tradicionalismo, de apoyo también popular en el País, ya podía serlo de un fracaso.

Que era un problema de estructura que, por la propia interferencia de los Fueros, precisaba ante todo el pronunciamiento constituyente del propio País, ya a menudo se olvida, o ya parece que olvidarse quiere. Mas, como no era cuestión de adentrarse en una historia contrafactual, tampoco lo será de especularse sobre otras posibilidades presentes. Una conmemoración en todo caso celebramos, cumpliéndose en los próximos días el cincuentenario del primer Estatuto Vasco; no estará fuera de lugar concluir recordando que, ya substancialmente cambiados los términos de la acción política, pese al propio terrorismo, no lo están mínimamente en cambio los de estructura, ni en su vertiente constitucional de mayor responsabilidad española, ni en la foral que más lo es, aunque tampoco en exclusiva, de responsabilidad vasca; no lo está en el punto común constituyente de responsabilidad conjunta.