

El presente vasco condicionado por el pasado

(The Basque present conditioned by the past)

Monreal Zia, Gregorio

Univ. Pública de Navarra

Campus Arrosadia

31006 Iruñea

La desvertebración territorial ha sido una característica de la evolución institucional de Vasconia –como se refleja en la falta de una denominación común–, aunque se han dado períodos fallidos de convergencia. La carga del pasado estuvo presente en la Transición a la democracia, a partir de 1977. Se manifestó de diversos modos: en las diversas concepciones sobre el país, en la postura ante la Constitución del Estado, en el método político para conseguir y desarrollar el autogobierno, etc. El problema básico y no resuelto es la forma de estar en España de Vasconia: o como un elemento más en el conjunto del Estado, o como un país singular, reconocido como sujeto con poder propio y que se relaciona bilateralmente.

Palabras Clave: Vasconia. Comunidad Autónoma Vasca. Navarra. Transición a la democracia. Constitución española. Estatuto Vasco de Autonomía. Disposición Adicional Primera.

Lurralde egiturarik eza izan da Euskal Herriaren bilakaera instituzionalaren ezaugarri bat –izeنداتze komunik ez izateak garbi erakusten duenez–, nahiz eta huts egindako bateratze aldiak izan diren. Iraganaren zama presente izan zen Demokraziarako Trantsizioan, 1977tik aurrera. Eta hainbat modutan gertatu zen agerikoa: herrialdearen kontzeptio desberdinak, Estatuko Konstituzioari buruzko jarraera, autogobernua lortu eta garatzeko metodo politikoa, etab. Euskal Herria Espainian izateko modua da oinarrizko arazoa, oraino ez konpondua: edo Estatuaren multzoan dauden osagarrietariko bat bezala, edo herrialde berezi gisa, ahalmen propioaren subjektutzat aintzate tsia, bi aldeko harremanak izateko gai.

Giltza-Hitzak: Euskal Herria. Euskal Autonomia Erkidegoa. Nafarroa. Demokraziarako Trantsizioa. Espainiako Trantsizioa. Euskal Autonomia Estatutua. Lehen Xedapen Gehigarria.

La désarticulation territoriale a été l'une des caractéristique de l'évolution institutionnelle du Pays Basque telle qu'elle se reflète dans le manque d'une dénomination commune, bien qu'il y ait eu des période de non convergence. La charge du passé a été présente dans la Transition à la démocratie, à partir de 1977. Cela s'est manifesté de diverses manières: dans les différences conceptions sur le pays, dans l'attitude face à la Constitution de l'Etat, dans la méthode politique pour obtenir et développer l'auto-gouvernement, etc. La façon d'être du Pays Basque en Espagne est le problème de base, qui n'est pas encore résolu: ou comme un élément de plus dans l'ensemble de l'Etat, ou comme un pays singulier, reconnu comme sujet possédant son pouvoir propre et qui est rattaché bilatéralement.

Mots Clés: Pays Basque. Communauté Autonome Basque. Navarre. Transition à la démocratie. Constitution espagnole. Statut Basque d'Autonomie. Disposition Additionnelle Première.

OBJETO DE LA EXPOSICIÓN

Esta intervención pretende hacer unas consideraciones sobre la aptitud presente del pueblo vasco para desenvolverse como una sociedad diferente, y más en concreto, y visto en negativo, examinar los problemas estructurales y del pasado que están vivos de algún modo en el presente, dificultando la cohesión y la integración de los vascos como comunidad política.

Naturalmente que al referirse a la integración y a la cohesión habría que tratar cuestiones muy variadas. Sería muy difícil establecer una jerarquía entre ellas en función de su incidencia. Carezco de cualquier competencia respecto de la mayoría de tales cuestiones, por lo que me parece prudente dejarlas de lado. Siempre se han ponderado los condicionamientos económicos o poblacionales, por citar dos factores bien visibles. O la geografía física. Un examen somero de los rasgos físicos de la tierra vasca destacados por Ruiz de Urrestarazu muestra que han influido hondamente en la cultura y en el desarrollo político. Por ejemplo, el hecho de que Vasconia sea un país meridional y occidental. O su apertura al Atlántico que supone que ha estado históricamente orientado hacia los intercambios y el comercio con los países del Norte de Europa –Inglaterra, los Países Bajos– y con las colonias americanas. Larramendi ya destacó el hecho. La situación en el gran paso natural entre el Pirineo navarro y la cordillera cantábrica implica que ha sido el corredor necesario empleado por los pueblos que se dirigían de África hacia Europa y viceversa, y que es un país abierto a influencias culturales de todo tipo. La sorprendente variedad de sus expresiones culturales debe mucho al hecho de que posee dos grandes vertientes, la mediterránea y la atlántica, con sus dos climas correspondientes. Un país al que la geografía ofrece muchas oportunidades al mismo tiempo que plantea dificultades para la integración en una sola sociedad, algo evidente que se percibe mejor cuando a partir de la Edad Contemporánea se produce una reducción y asimilación de lo vasco con el caserío y los verdores cantábricos.

Y si el solo campo de la geografía física presenta esta complejidad, qué no cabría decir de la población y el hábitat, de la economía, etc. Por ello quizás sea más pertinente ocuparse de aquello sobre lo que puedo decir algo: de los aspectos políticos, institucionales y jurídicos relacionados con la constitución de la comunidad como sujeto. Son siempre factores de primer orden, singularmente a partir del movimiento de individuación nacional del último milenio. Siguen siéndolo hoy.

En esta exposición se van a abordar solamente algunos puntos. Mostrar en primer lugar que la falta de una denominación aceptable por todos de la propia comunidad o país refleja una historia de desvertebración territorial, en la que se han dado tendencias o pulsiones de convergencia, pero en la que se ha impuesto en general el alejamiento. La realidad actual sintetizaría de algún modo ese

devenir dual, contradictorio. El pasado estuvo bien presente en la Transición a la democracia en Vasconia, donde se plantearon problemas singulares que siguen vivos y activos hoy. Desde la aceptación de la Reforma a las diferentes concepciones que se manifestaron sobre la naturaleza del país y las concesiones que como a tal debía hacerle; desde el método político a utilizar en el desarrollo autonómico y en el gobierno de Vasconia –frentista o transversal–, a la actitud a seguir respecto de la Constitución del Estado y el Estatuto de Autonomía, los dos principales elementos normativos. Concluiremos con una referencia a la forma de estar de Vasconia en España, que continúa siendo la cuestión de fondo desde la instauración del Estado constitucional y la crisis de la foralidad: o Vasconia constituye un elemento territorial más de aquella, siguiendo el esquema general de la Constitución en cuanto al estatus de sus partes componentes, antes provincias y ahora Comunidades Autónomas, o se continúa de otra manera la cultura política de la foralidad que postulaba la unión política pero desde el Derecho propio y la bilateralidad de la relación.

El tratamiento de estas cuestiones conlleva inevitablemente cierta circularidad. Lejos de una exposición lineal, hay que volver la mirada una y otra vez hacia el mismo pasado, o si se trata del presente, examinar reiteradamente los mismos hechos o las mismas referencias, la Constitución, el Estatuto.

UNIVERSALIDAD E INDIVIDUACIÓN NACIONAL

El problema de la constitución como sujeto político de cualquier sociedad de nuestro entorno –y en nuestro caso del pueblo vasco–, tiene que ver con el devenir del mundo europeo. En concreto con la dialéctica entre universalidad e individuación que ha regido en Occidente desde hace dos milenios.

Hasta el año 1000 de nuestra era esta parte del mundo se fundamenta en la inercia de *universalidad del Imperio Romano*. En el Imperio Romano de Occidente se diluyeron decenas de culturas particulares, desapareciendo casi todas. Y a pesar de la ruina política del Imperio en el siglo V, la romanidad sobrevive en el ámbito cultural en los reinos germánicos de Occidente. Fueron juristas romanos los que redactaron los cuerpos legales de los reinos germánicos, en textos que continuaban siendo materialmente romanos. Se redactaron en latín los actos oficiales de las curias y cortes, así como los himnos, las vidas de los santos, las crónicas históricas o las obras didácticas. Esta onda de civilización se prolonga incluso más allá del año 1000, tanto en las escuelas conventuales y episcopales como en las Universidades nacientes en las que se va a codificar y estudiar el Derecho canónico y civil, los grandes sistemas filosóficos y las enciclopedias. La cultura romana prolongada en el tiempo tiene una correspondencia en el campo político: hay una nostalgia de la obra de Roma en los intentos de recupe-

rar la unidad del Imperio –la llamada “*renovatio Imperii*”–, primero por Carlomagno y luego por los Ottones en el Sacro Imperio romano-germánico.

Pero ya antes del año 1000, y sobre todo a lo largo del Bajo Medievo, surge un vasto movimiento de signo contrario, de *individuación nacional*. Cabe preguntarse por el resultado de este movimiento en Vasconia, asiento de una de las pocas culturas que sobrevivió precariamente a la onda de universalidad romana. La individuación supone en el *campo de las lenguas y de la literatura* el desarrollo y despliegue de las lenguas modernas. En primer lugar en los pueblos más ajenos a la cultura latina, es decir, en los pueblos célticos, nórdicos y germánicos; después se afianzan las lenguas de los antiguos “provinciales”, de aquellos pueblos que fueron romanizados y que hablaban dialectos derivados del latín. Obviamente estos dialectos se consideran continuadores directos de la cultura grecolatina, y, en consecuencia, herederos de su prestigio cuando empiezan a utilizarse con fines oficiales o literarios. En el ámbito mismo de Vasconia surgen algunos de estos dialectos, el castellano, el navarro-aragonés, el gascón. Hay por tanto una primera anotación que se impone: por su aislamiento entre una amplia familia de lenguas neolatinas, el idioma más específico y propio del país, el euskera, se encontraba en situación de desventaja y marginalidad cuando empieza el proceso de individuación nacional. Pese a que el inicio de su cultivo no es posterior al de algunas lenguas de Estados que hoy son independientes –por ejemplo el finés, el lituano y el húngaro, o el rumano–, la lengua vasca no va a ser un elemento prestigioso y efectivo de aglutinación social.

En las sociedades europeas la *Iglesia* ha desempeñado un papel de encuadramiento de la sociedad civil y política. Las formaciones políticas mayores y menores estuvieron sujetas a la influencia de la organización de las diócesis o las provincias eclesiásticas, a la acción de los sínodos y de los concilios nacionales, a la política de la Iglesia en ámbitos concretos. La gradación de tal influencia es amplia y los casos extremos pueden estar en Polonia o Irlanda. Pues bien, la Iglesia desempeñó un papel más negativo que positivo en la articulación de la sociedad de habla vasca. A lo largo del Medievo y en la Edad Moderna hay varias demarcaciones eclesiásticas o diócesis (Pamplona, Armentia-Calahorra, Bayona...), que normalmente englobaron a fieles de distintas lenguas. Por otra parte en Vasconia Occidental se desconocen los grandes dominios monásticos, mientras que los cenobios navarros más importantes (Irache, Iranzu, Leire, la Oliva...) no se distinguieron por la actividad cultural, y menos en el cultivo de la lengua del país. Téngase en cuenta que en otros lugares eran las iglesias y conventos, y las cortes reales y nobiliarias, las que además de cultivar las letras clásicas se ocupaban también de las canciones populares y de otras formas de cultura popular.

Ahora bien, en el Occidente europeo el *elemento primordial de individuación nacional fue el político*. La cuestión aquí está en dilucidar por qué la Vasconia

clásica, la visigótica, que se constituyó en Reino de Navarra, no llegó a convertirse en una formación política estable y aglutinadora. No hay duda de que entre los siglos XI y XII, pero muy posiblemente desde el siglo X, lo que se llama el Reino de Pamplona comprendía a las tierras de habla vasca. Pero este ciclo termina en 1200. A partir de ahí y hasta hoy las diversas tierras de Vasconia se desarrollarán en distintos reinos y ámbitos políticos, aunque se manifiestan en algunos momentos significativos algunas tendencias e iniciativas de integración y convergencia. Por el momento anotamos este hecho. Retomaremos el hilo más adelante.

UN PAÍS CON MUCHOS NOMBRES Y NINGUNO QUE SEA ACEPTADO POR TODOS

Vamos a partir de una premisa, que no todos aceptan, de que hay en Vasconia una *kulturnation*, una comunidad “natural” –evidentemente de formación histórica– bastante imperfecta, incluso mucho, pero comunidad al cabo. El nombre y la calificación que se aplica a esa realidad varía con las épocas y con las adscripciones ideológicas, extremo éste propio de los siglos XIX y XX, momento en que se difunden entre nosotros las tres grandes ideologías universales –liberalismo, nacionalismo y socialismo–. Es algo muy característico de Vasconia la falta de una denominación del país aceptada por todos, en vivo contraste dentro de España con lo que se han llamado las nacionalidades históricas. Nadie discute que Girona, Lleida, Tarragona y Barcelona forman parte de Cataluña, o que Galicia está constituida por A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra. Pero entre nosotros y todavía hoy, ¿qué respuesta daría cualquier vasco a la pregunta sobre los territorios que forman parte de Vasconia o de qué entiendo por Euskal Herria, o qué por País Vasco? Muchos vacilarían. Nos quedamos por ello con la denominación de Vasconia, el término que emplea la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, más conocida por *el Espasa*, para designar a este país. Es el nombre que usaron hace tres siglos y medios grandes historiadores vascos como Moret o Oihenart. Afortunadamente el término tiene todavía cierta virginidad, si es que caben los grados en esta materia. Está rodeado todavía de un aura académica, no se ha contaminado aún con el uso de las banderías partidistas. Aunque debo prevenir que en una carta al director de EL PAIS, suscrita por un filósofo autóctono, se reprochaba el uso de este término a un catedrático de Filología Vasca. Alegaba que Vasconia no existe, que es una ficción.

Parece obvio que la falta de una denominación aceptada por todos arranca de la inexistencia, a partir del siglo XIII, de una realidad política o de una cúpula institucional común que abarcara al conjunto de los territorios de Vasconia. Y ahora retomamos el hilo que anunciábamos antes. Desde entonces, desde 1200 –han pasado por tanto ocho siglos– han existido, al menos en la parte peninsular, cuatro formaciones políticas con nombres propios y específicos, el Reino de Navarra, el Señorío

de Bizkaia, la Provincia de Gipuzkoa y la Hermandad de Álava. Pero al mismo tiempo propios y extraños percibían que había entre los habitantes de esos territorios un común denominador cultural que hacía necesario un nombre englobante. No tuvo éxito el nombre de *Euskal Herria*, de uso más bien interno y etimológicamente restringido a vasco parlantes (Euskara, Herria, el País del Vasconce), y no todos los vascos lo eran. Entre los siglos XVI y XVIII ganó aceptación en medios cultos y hasta populares el nombre de *Cantabria*, como equivalente de Vasconia. Surgió fuera del país para aclimatarse muy bien aquí, por una inteligencia errónea de las fuentes clásicas. El ilustre teólogo y jurista navarro Martín de Azpilicueta reclamó para sí la condición de cántabro, como identificador cultural de vasco parlante, que distinguía bien de la noción política más restringida de navarro. La crítica histórica a las tesis cantabristas por el PRisco hizo caer la hoja de parra con que se cubrían nuestros antepasados, y empezó a prosperar, aunque más bien en esta parte occidental de Vasconia, el nombre de *País Vascongado*. En la parte occidental todavía se podía continuar utilizando el noble y honorífico nombre de *Reino de Navarra*, puesto que el reino seguía existiendo. Humboldt hizo un repaso de todos los nombres aplicados al país que circulaban en su época, y se declaró perplejo al encontrar que ninguno era aceptado a la vez por españoles, franceses y alemanes.

El siglo XIX, en el momento de la emergencia cultural y política de varios pueblos europeos que empiezan por definirse como tales con nombres claramente identificativos, no resolvió entre nosotros la ambigüedad e incluso aumentó la confusión. Entre los vascos de habla castellana y francesa seguía empleándose la antigua denominación de *Euskal Herria*, mientras que la no menos antigua de *Vasconia* fue recuperada por el movimiento cultural renacentista vasco. Pero subsistía la denominación de País Vascongado y aparece y se difunde el novedoso nombre de *País Vasco-Navarro*. Y por si no hubiera suficiente variedad donde escoger los hermanos Arana-Goiri elaboraron, sobre el neologismo anterior *Euskaria*, el término *Euskadi* que impulsó el nacionalismo emergente, añadiendo confusión a la confusión. Hoy, tras la instauración de las Comunidades Autónomas en los años ochenta con sus respectivas denominaciones oficiales, seguimos en la perplejidad que azoraba a Humboldt: como botón de muestra ahí está la portada de un opúsculo lúcido de Javier Villanueva dedicado a los problemas de la integración de Vasconia. Se refiere irónicamente al país de la siguiente manera: *Euskal Herria* o *Euskadi* o País Vasco o País Vasco-Navarro. Y eso por no hablar de las nuevas denominaciones en circulación como la de *Comunidad Autónoma Vasca* o *Comunidad Foral de Navarra*. Pero lo cierto es que no nos hemos puesto de acuerdo todavía en llamar de una manera indubitada a este país y por tanto de autorreconocemos.

Imagínense lo que ocurre cuando es un navarro el que tiene que aludir al ámbito de Vasconia.

LA DIALÉCTICA CONVERGENCIA-ALEJAMIENTO DE LOS TERRITORIOS DE VASCONIA

Los infructuosos intentos históricos de acuñar una denominación común y pacífica para el conjunto del país y la vigorosa supervivencia de los nombres propios provinciales son una de las expresiones más visibles del doble movimiento histórico que sacude a Vasconia en el último milenio: por un lado, *un impulso hacia la convergencia y la articulación de los territorios*, habitualmente débil, y, por otro, *la pulsión centrífuga*, más potente y persistente, *que lleva al alejamiento y al aislamiento de las provincias*.

a) La realidad actual como síntesis de un pasado

La situación actual de la Vasconia peninsular refleja y sintetiza una larga evolución en la que han operado los dos campos de fuerza, los dos movimientos pendulares de atracción-repulsión entre las provincias que se acaban de mencionar. El Estado de las Autonomías cuenta con dos Comunidades con sus respectivos Estatutos o normas básicas, el de Gernika de 1979 y el Amejoramiento de 1982: ambos textos configuran dos realidades institucionales bien diferenciadas, la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra. Y sin embargo, algunos de los presentes recordarán que en los comienzos de la Transición el *impulso convergente* estuvo todavía bien vivo, y dejó una huella profunda en los textos constituyentes, tanto en los provisionales como en los definitivos. Veámoslos.

Entre septiembre de 1977 y enero de 1978, durante la negociación de un régimen provisional de autonomía para el País Vasco, una impresionante marejada social en favor de la convergencia sacudió a las cuatro provincias. Y de allí salió una norma que permitía la creación de un ente preautonómico abierto a Álava, Gipuzkoa, Bizkaia y Navarra, aunque el mecanismo de integración previsto estaba lastrado por las dos cautelas referendarias impuestos por un sector de Navarra.

En los meses siguientes de 1978 se incorporó la *Disposición Transitoria Cuarta* a la Constitución del Estado de 1978. Se trata de un precepto único e insólito por cuanto no hay ninguna otra disposición igual o similar respecto de otros territorios del Estado. Como se sabe, permite que Navarra reconsiderare periódicamente su propio estatus como Autonomía separada en función de las mayorías que se constituyan dentro de la sociedad. Al aprobarlo se tuvieron en cuenta datos del pasado, como una cierta comunidad de historia foral, o los intentos autonómicos comunes en la II República; pero se consideraron también datos sociales y políticos de la sociedad navarra de los años 1976-1981. Hay un fondo democrático en la célebre *Disposición Transitoria*: cuando en una sociedad existen alternativas contrapuestas respecto de su propia configuración política, es conveniente que los textos normativos contengan válvulas de escape, ofrezcan posibilidades y abran cauces a la voluntad democrática.

No es menos significativa la huella del movimiento convergente en el artículo 3^o del Estatuto de Gernika de 1979, donde se declara que “el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios históricos que coinciden con las Provincias, en sus actuales límites de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, así como la de Navarra, en el supuesto de que ésta decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución”. El párrafo precedente reconocía el derecho a las cuatro provincias de formar parte de una misma Comunidad Autónoma. No estamos abogando en favor o en contra de llevar adelante la previsión, simplemente registramos en el Estatuto de Gernika, que es una Ley Orgánica del Estado, la huella de un problema de fondo, que viene de lejos.

Se manifiesta incluso en el Amejoramiento navarro de 1981. Recordemos que fue aprobado en un momento de reflujo del impulso convergente. Los socialistas se desentendieron de compromisos previos constituyendo con la UCD una nueva mayoría política en Navarra favorable a la autonomía separada y distinta. Pero el artículo 70-2 y 3 se hizo eco de una manera tenue del movimiento precedente.

Nos referimos por tanto a una serie de concesiones a una parte de la opinión pública activa en aquellos momentos, y motivada por hechos del pasado y del presente.

b) La realidad histórica precedente como explicación de la diversidad actual y de las tendencias convergentes

Lo ocurrido durante la Transición no fue por tanto fruto de la improvisación o de la casualidad, o un resultado inesperado de la coyuntura política, sino el reflejo, como apuntábamos, de un movimiento contradictorio que viene de muy lejos, que es bimilenario. Al dar cuenta de ello, no se trata de entrar en el detalle de los hechos históricos, sino de apuntar algunos momentos relevantes que muestran la bipolaridad hacia la concertación o el desentendimiento entre las gentes de Vasconia a lo largo de la Historia.

Hay una división tribal en la época clásica descrita por geógrafos griegos y latinos, y aunque hoy predomina la tesis del carácter lingüísticamente vasco de caristios, várdulos y vascones, lo cierto es que estos pueblos fueron *adscritos por Roma a conventos jurídicos distintos*, las dos primeras “gentes” citadas al de Clunia y al Cesaraugustano los vascones. La comunidad de lengua y la diversidad administrativa empieza pronto, desde el mismo momento en que se produce la integración en formaciones superiores. En la época visigótica las fuentes hablan simplemente de vascones, y sólo desde un cierto planteamiento de *coordinación de esfuerzos y de organización* de estas gentes cabe explicar la resistencia a la integración en el Estado toledano o en el franco. La historiografía actual tiende a dar importancia a este período de posible

convergencia de los pueblos vascos. Aunque realmente sabemos muy poco. El profesor Mitxelena ha señalado con agudeza que la relativa unidad de la lengua vasca tiene como premisa una cierta unidad política, de un grado u otro, después del desplome del Imperio romano.

Parece obvio sin embargo que entre el siglo IX y el XIII el Reino de Pamplona se presenta como el núcleo de organización de las tierras de habla vasca no conquistadas. Sus príncipes llegan a desarrollar un concepto patrimonial sobre las diversas terras sometidas a su “regnum” o poder real. Carecemos de textos que expresen de manera meridiana las concepciones vigentes en el Alto medioevo: hay que deducirlas de los testamentos reales y de los tratados internacionales, es decir, de aquellos instrumentos del Derecho público que materializan reglas y formas de comportamiento, y que al tener vigencia a lo largo de varias generaciones crean el humus y las condiciones para el asentamiento de los Estados bajomedievales. Es obvio que, pese a la debilidad creciente del Reino de Pamplona a partir de la segunda mitad del siglo XI, sus reyes obran como si las tierras de habla vasca les pertenecieran a título patrimonial, quizás con la salvedad de Bizkaia al concluir el siglo siguiente. Estamos hablando de un *período largo de integración*, al menos de tres siglos, y que tuvo después de 1200 una incidencia cierta en la evolución institucional de los territorios de la Vasconia Occidental que fueron conquistados por el Reino de Castilla.

En 1200 se inaugura un período no menos largo de alejamiento entre las dos Vasconias. O conquistadas *Álava, Gipuzkoa y Bizkaia*, o integradas de manera más o menos voluntaria en el Reino de Castilla, disfrutaron dentro del mismo de una evolución muy singular y esto es algo que hay que destacar. En aquella fecha contaban sólo con un embrión institucional rudimentario; doscientos cincuenta años más tarde, merced a un movimiento complejo de autoorganización apoyado por los reyes castellanos, disponen ya de un sistema foral muy desarrollado. La situación vasca contrasta vivamente con lo que acontece en el resto de la Corona de Castilla y León, donde declina en el mismo período la autonomía municipal y territorial. Y lo que decimos del desarrollo institucional cabe aplicarlo a la economía y a la sociedad. Los territorios vascos se cubren de villazgos privilegiados, tanto en la costa como en las rutas que llevan a la misma. Vasconia Occidental se convierte en la bisagra mercantil entre la meseta castellana y el Norte de Europa. La población crece y se diversifica. Castilla fue sin duda una gran oportunidad.

Pero al mismo tiempo hay que señalar que *Navarra* se mantiene como un Estado independiente, de difícil viabilidad en todo caso, pero mucho más tras la amputación de las tierras occidentales, que supusieron la merma de la mitad de su territorio y de su población y dejaron al reino sin salida al mar. Un hueso a roer por los grandes Estados vecinos, como señaló el obispo García de Eugui. Pues bien, lo característico de este período de tres

siglos de alejamiento y de aislamiento es que *hay una frontera política, fiscal y militar entre las dos Vasconias*, se abren las hostilidades en algunas ocasiones, hay necesidad de defenderse unos de otros. Una realidad que dejó una marca profunda. Y cuando se produce la invasión del Duque de Alba en 1512, hay soldados alaveses y guipuzcoanos entre las tropas castellanas, aunque cuando se proclama el hecho acusatoriamente y con mentalidad ucrónica se olvida que la responsabilidad principal de la conquista de Navarra fue autóctona, de la facción beamontesa.

Paradójicamente la conquista de Navarra de 1512 *situó a ambas Vasconias en un mismo ámbito, en el de la poderosa Monarquía Universal española*, que era la superestructura política más importante de Europa en los siglos XVI y XVII. De algún modo se entra de nuevo en un *largo período histórico de convergencia*. Es cierto que continúa existiendo una frontera fiscal y jurisdiccional, pero deja de serlo militar. Es cierto que cada uno de los territorios constituyen piezas individuales en el gran tablero de la Monarquía, como entidades distintas, sin conexiones orgánicas. Pero es más fácil la cooperación dentro de la misma Monarquía y aparecen formas de colaboración y de complementariedad en el campo económico. Hay una oportunidad de cooperación y de solidaridad nueva que se hace más visible fuera del ámbito del propio país, en Castilla y en América. Es conocido el peso de navarros y vascos occidentales en la estructura administrativa del Estado de los Austrias, que se prolongará después con los Borbones. Abundan los testimonios de solidaridad étnica en las colonias de América. Ya decía Poza que los vascos “que no se avenían ni se avienen en su patria” “fuera de ella es mucho de notar lo mucho que se honran, aman y ayudan, y esto sin otra ni más conciencia, salvo de ser compatriotas de la lengua vascongada” [*Antigua lengua de las Españas*, 44 r.]. Las peleas entre “vicuñas” y “vascongados” en Potosí puede ser un caso extremo, pero mucho antes de que la Real Sociedad Bascongada vinculara a una extensa red de miembros navarros y vascongados por los Virreinos y Audiencias coloniales, funcionaban en América eficaces instancias de ayuda y socorro mutuo que llamaban la atención de los contemporáneos. Algo similar acontecía en las asociaciones estudiantiles que funcionaban en la Edad Moderna en las Universidades castellanas.

La *ola convergente gana intensidad* en el siglo XVIII. En la magna conflagración europea que fue la Guerra de Sucesión a la Corona española, navarros y vascongados, dentro de la órbita castellana, tomaron partido por los Borbones. Y sus respectivos regímenes político-administrativos quedaron al margen de la obra unificadora de Felipe V. La solidaridad de intereses entre las autoridades de Navarra, Álava, Gipuzkoa y Bizkaia es una consecuencia natural, reactiva, de la acción uniformizadora de la Administración borbónica. El nuevo rey francés quería Cortes y Consejos únicos, eliminar las aduanas interiores, centralizar la Administración, impulsar y dirigir el comercio desde el centro:

la acción real tropezaba sin embargo con el molesto obstáculo de la exención de las cuatro provincias. Recibían éstas desde las Secretarías y Consejos de la Corte similares reales cédulas, decretos y provisiones despachadas de manera casi uniforme para los territorios exentos, suscitando delicados y espinosos problemas referentes a las aduanas, prestaciones militares, aportaciones fiscales... Se trata de manera conjunta y coordinada un ámbito especial dentro de la Monarquía absoluta. La solidaridad brota de manera inevitable ante el problema común de mantener la foralidad, de conservar las aduanas y la libertad de comercio, de hacer respetar el principio del donativo en materia militar y fiscal. El efecto convergente procede de los riesgos de la acción exterior, más que del impulso interior. El ejemplo más significativo de esta chocante fuente de convergencia lo ofrece el Diccionario Geográfico-Histórico que encarga Godoy a la Academia de la Historia, en donde se funden y ordenan de manera alfabética las voces correspondientes a municipios y términos de las cuatro provincias, como si fueran una realidad orgánica.

Pero algo importante se mueve también en el interior. Hay que interpretar como una pulsión de convergencia la creación de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País con su lema *Iruacabat*, y como una expresión de la nueva conciencia de identidad y de percepción de la comunidad de intereses las primeras Conferencias entre las Diputaciones, a las que nos vamos a referir luego. Sería difícil explicar la obra de Larramendi en el campo gramatical, léxico y político sin un nuevo espíritu de las élites del país proclive a la actuación unitaria. No olvidemos que por primera vez en la historia moderna el gran jesuita guipuzcoano explicitó un proyecto político para todos los territorios vascos de Francia y España que denominó las *Provincias Unidas del Pirineo*, apoyándose como título legitimador en la comunidad de lengua. Posiblemente tuvo en cuenta lo que había ocurrido en Holanda en el siglo XVI, cuando las siete provincias del Norte de los Países Bajos, conducidas por Holanda, consiguieron en 1581 la independencia. Las provincias de los Países Bajos, a semejanza de los territorios de Vasconia, eran al principio ampliamente autónomas y mal relacionadas entre sí, pero llegaron a articularse federativamente formando un nuevo Estado, las *Provincias Unidas de los Países Bajos*. Larramendi fue muy lejos en la definición de su proyecto. ¿Fue una aventura aislada y puramente intelectual? ¿Hizo partícipes de sus ensoñaciones a las élites del país, al menos a las guipuzcoanas, con las que ciertamente se relacionaba? No hay que perder de vista que cincuenta años más tarde, el vascofrancés Dominique Garat, que llegó a ser nada menos que Cónsul del Imperio en Holanda, preparó un nuevo proyecto político estatal para los territorios vascos, fundándose también en un título de cultura común.

A finales del siglo XVIII aparecieron las Conferencias de las Diputaciones. Las Diputaciones de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia se reúnen periódicamente para tratar conjuntamente de los problemas que

les afectan, singularmente en las relaciones con el Estado. En alguna ocasión participa también la Diputación de Navarra. Las Actas publicadas por Agirreazkuenaga ocupan dos gruesos volúmenes. Con esta acción institucional espontánea y continuada se estaba constituyendo una entidad regional de hecho. Es una excepción en el modo de actuar de otros territorios de la Monarquía, donde en el siglo XVIII y buena parte del XIX no hay muestras de impulsos regionalizadores.

El *desencuentro y el alejamiento* vuelven a situarse en el centro de la escena a partir de mayo de 1840. Es el momento de ejecutar las previsiones de la Ley de 1839, integrando en el Estado a los territorios vasco-navarros de manera distinta a la tradicional, es decir; siguiendo el nuevo concepto dogmático de la unidad constitucional. Cabía negociar conjuntamente con el Gobierno central el arreglo foral. Ahora bien, el complejo de intereses económicos y sociales que se impuso en la Navarra de la posguerra era de signo distinto al que prevalecía en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia. Y los que controlaban la Diputación de Navarra, que tenían la postura de sus vecinos de defensa firme de la foralidad, pactan precipitadamente un régimen fiscal y administrativo que fue visto en la Vasconia Occidental con escándalo, como una claudicación e inaceptable negociación a la baja. Ellos se resistieron a la negociación y mantuvieron en precario las instituciones durante treinta y cinco años. Pero el régimen navarro perdura y se consolida con la garantía de una Ley.

La pérdida de las instituciones forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, después del terrible zarpaço que da Cánovas del Castillo con la Ley de 1876, reabre un *nuevo proceso de convergencia*, que en realidad había comenzado antes, con el movimiento Laurakbat de los años 60. Pero ahora toma un impulso más fuerte, está mejor enraizado. Recibe un empaque intelectual de la Asociación Euskara de Pamplona y de su *Revista Euskara*, afina conceptos utilizando el instrumental teórico de la Escuela Histórica del Derecho, define objetivos culturales –la conservación de la lengua– y políticos –la recuperación de los Fueros a través de la solidaridad intervasca–, y se compromete en la acción de masas, incluso en elecciones aunque con malos resultados. Es un verdadero movimiento regionalista, prenacionalista, y es ciertamente pionero dentro del Estado, ya que son posteriores, de 1888, las Bases de Manresa donde se formula el regionalismo catalán. El movimiento tendrá un fruto convergente tardío de gran significación, de naturaleza cultural, en la Sociedad de Estudios Vascos y la Academia de la Lengua Vasca (1918), que aglutinan a las cuatro provincias. Por otra parte hay que anotar como un factor de convergencia la instauración en 1878 del régimen de Concierdos Económicos con el Estado de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, que sustituían parcialmente los Fueros derogados, pero que guardaban importantes puntos de conexión con el régimen de Convenio Económico vigente en Navarra desde 1841.

El *punto álgido de confluencia se alcanza* durante la II República, entre los años 1931 y 1932, cuando

los cuatro territorios se embarcan en dos procesos estatutarios conjuntos y sucesivos, que concluyen de manera abrupta en la Asamblea municipal de Pamplona el 19 de Junio de ese último año. El Estatuto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos en 1931 sintetizaba en términos de Derecho Público una cultura política que se había ido elaborando y asimilando lentamente en los últimos ochenta años. Partía de la premisa de que existían en las cuatro provincias suficientes rasgos culturales, socio-económicos y jurídicos comunes como para fundamentar la existencia de un país, que se organizaría confederativamente, y que se integraba en el nuevo régimen político instaurado en España mediante una Ley especial de relación con la República. La premisa era aceptada por extensos sectores sociales y políticos (del republicanismo liberal, del socialismo, del carlismo, de la derecha liberal), no solamente por el nacionalismo vasco.

El fracaso del proceso estatutario conjunto en 1932 abrió paso a *una de las mayores crisis en la relación de los territorios de Vasconia*. En Navarra ahondó la división de los dos bloques sociales, y debilitó en general a la República como régimen, facilitando el desencadenamiento de la *Guerra Civil*. El desarrollo de ésta tuvo un sesgo de enfrentamiento interterritorial que faltó en cualquiera de las guerras civiles anteriores –las de 1833-39 y 1872-76–. La Vasconia cantábrica por un lado, alineada con el gobierno legalmente constituido, por otro la Vasconia interior; sobre todo Navarra, cuna de la conspiración y de la sublevación antirrepublicana. Se derramó mucha sangre de unos y de otros y se abrió un profundo foso en las conciencias lleno de resentimiento e incompreensión. Una Dictadura de cuarenta años, interpretada respectivamente por los grupos dominantes y los reprimidos como el fruto del triunfo y de una derrota, fue caldo de cultivo propicio para mantener una sola de las culturas políticas, la del alejamiento y el rechazo recíprocos.

El modelo de transición democrática, conducido y hegemonizado por quienes podían considerarse herederos de uno de los bandos, permitió que se mantuvieran vivos los sentimientos y las heridas de la guerra y de los últimos cuarenta años. Pero ya hemos visto más arriba que la transición fue ambivalente desde el punto de vista que nos ocupa, que en ella estuvieron presentes las dos culturas políticas de separación y convergencia. Con la industrialización y el desarrollo social y cultural el vasquismo cultural y político había ganado también posiciones en algunos sectores de la sociedad navarra, incluido un movimiento obrero radicalizado. De ahí que reaparecerá bajo distintas formas la llamada cuestión de la territorialidad, que es una de las formas de dar nombre al problema.

ALGUNAS SECUELAS PROCEDENTES DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Llegados a este punto conviene tener presente que un condicionamiento que pesa todavía en la vida pública de hoy, y que tiene trazas de continuar

pesando en un futuro más o menos largo, es la *forma concreta de realización a la transición en Vasconia*, relativamente diferente al resto del Estado. Hubo una forma específica de afrontar este proceso entre nosotros, especificidad a la que posiblemente no se le concede la atención debida. Quizás sea necesario hacer un desglose de los problemas o aspectos que presenta la transición vasca, seleccionando aquéllos que tienen una repercusión mayor sobre el presente, y en concreto sobre la constitución del sujeto que nos ocupa.

a) La aceptación o el rechazo de la Transición misma

Tuvimos *problemas* en nuestra sociedad en la *aceptación de la transición misma*. Fue algo singular de Vasconia el que un amplio sector social valoró más en aquel proceso los aspectos negativos que los positivos inherentes al mismo. Menospreciaron la posibilidad que abría la reforma de instaurar instituciones democráticas, de traer los turnos en el ejercicio del poder, o de establecer de manera efectiva una tabla de derechos democráticos individuales, es decir, de implantar en España una nueva cultura política. Un nuevo marco donde fuera posible el progreso autonómico y social de Vasconia. El gran dilema en términos políticos estaba o en participar en la reforma de una manera positiva y constructiva, apoyando a todas las fuerzas democráticas, o en inhibirse o lo que es peor en desestabilizar el proceso incluso con el empleo del terror. Para la mayor desgracia del país una minoría muy significativa siguió este último camino, justificando su opción en las evidentes debilidades e insuficiencias del reformismo suarista, y poniendo el acento en aquello que era más aleatorio y cambiante en el proceso. Enfatizaban en el carácter neofranquista de las Cortes que aprobaron el proyecto de reforma o en las limitaciones que los poderes fácticos iban a imponer al proceso constituyente. No fueron capaces de entender que la extremada lentitud de los cambios en las instituciones locales, o la falta de toma de aquellas medidas de urgencia que demandaba la situación singular de Vasconia (en materia de lengua y símbolos, amnistía, etc.) se debía a una relación de fuerzas muy favorable al franquismo reconvertido. En una palabra, las inercias resistenciales de la etapa anterior y la falta de visión y de perspectiva históricas de un significativo sector de la sociedad fueron determinantes. El apoyo al terror fue el aspecto más trágico del principalismo y de la dificultad para analizar la realidad. Esto ha pesado y pesa como una gran losa sobre este cuarto de siglo y sobre nuestro presente. Un sector del país vive todavía anclado, teóricamente al menos, en los análisis y en la praxis anterior a 1977.

b) Divergencias en los agentes sociales sobre la naturaleza de la sociedad vasca y respecto de su futuro

Un segundo problema que se puso de manifiesto en la transición y que continúa de algún modo vigente es el de las distintas concepciones

sobre la naturaleza propia de la sociedad vasca y el futuro que en principio debiera corresponderle. Había cuando menos *tres visiones acerca del ser del país*, sostenidas por grupos o sectores sociales que no se corresponden necesariamente con los partidos políticos aunque hay una evidente correlación entre dichas percepciones y los planteamientos ideológicos y partidarios. Estaban en primer lugar los que veían al *pueblo vasco como una realidad madura*, completa, perfilada. Extrapolaban datos de conciencia política o nacional –o como se quiera llamar–, vigentes en algunas áreas de Gipuzkoa y Bizkaia, y los extendían o proyectaban sobre el conjunto del país con un voluntarismo desprovisto de cualquier base. Reclamaban el derecho de autodeterminación, y muchos de ellos en un sentido secesionista (así la Euskadiko Ezkerra de la época, recuérdense las enmiendas a la Constitución defendidas por Letamendía y Bandrés en el Congreso y en el Senado). En el otro extremo se colocaban los que pensaban que el concepto de *pueblo vasco era una pura entelequia*, poco menos que una ficción inventada por el nacionalismo, y al que no se podía encontrar ninguna base aceptable en la realidad. La pretensión de crear una Vasconia autonómica estaba por tanto reñida con la Historia. Comulgaban con esta visión y postura amplios sectores sociales de Navarra, incluso de Álava y una parte del movimiento obrero. Pero había también un “*tertium genus*”, con peso social y con capacidad para condicionar los procesos, que veía las cosas de distinta manera. Creían que *se podía hablar de pueblo vasco* porque hay en los distintos ámbitos territoriales de la vieja Vasconia cierto número de elementos comunes de civilización, elementos objetivos aunque distribuidos geográficamente de manera muy desigual. Se trata de una *realidad social muy imperfecta*, es una comunidad con grandes déficits de integración, sujeta en sus diversas partes a diferentes lealtades identitarias. La lista de disfuncionalidades en cuanto a vertebración y a la cohesión era muy larga: el provincialismo exasperante, la reducción social y geográfica de la lengua vasca, la gran diversidad de la composición política de los distintos territorios, y las escasas concesiones que hacían al reconocimiento de Vasconia como país los grandes partidos estatales, reconocimiento inferior en todo caso al que realizaban en Cataluña, y en algún sentido, en Galicia. Por otra parte, y a mayor abundamiento, estaba la falta de homogeneidad de los territorios desde el punto de vista de la fiscalidad. Navarra tenía su Convenio Económico con el Estado, Álava su Concierto Económico, y Gipuzkoa y Bizkaia estaban sujetas al régimen hacendístico común desde que Franco les privó de sus respectivos Concierdos el 23 de Junio de 1937. Y el terrorismo a gran escala, que se vinculaba al vasquismo político, contaminaba moralmente a la sociedad, y la dividía, tiñendo negativamente cualquier proyecto. Sobre estas bases tan endeblas había que intentar construir una Vasconia autonómica, consiguiendo un Estatuto de Autonomía. Las visiones contrapuestas y contradicciones, las debilidades estructurales convertían el proceso autonómico en una obra de orfebres.

La situación de partida planteaba al quehacer político dos problemas que siguen estando muy presentes en el momento actual. En primer lugar el del método de sacar adelante los proyectos y después o simultáneamente el del modelo cultural y político de país a construir:

c) El método político: frentismos o transversalismo autonómico

En lo que toca al método político más apropiado para sacar adelante la autonomía del país con el menor costo social posible, había que tener en cuenta los datos descritos, pero también la acusada complejidad de una sociedad en la que todavía no estaba bien soldada la población autóctona y la inmigrante, en la que coexistían varias adscripciones identitarias y se daba un reparto muy desigual de la representación territorial de los partidos políticos. Demasiados elementos de contradicción, de gran calado además. La consecución de la autonomía y el posterior desarrollo del autogobierno postulaban un método de trabajo político que tuviera la virtualidad de evitar la ruptura social, de crear consensos, y de intentar permanentemente su recomposición en caso de quiebra.

Ahora bien, la aplicación de un método tal requiere en primer lugar disponer de un sólido núcleo de fuerzas políticas que sean capaces de vertebrar la política vasca, imprimiéndole una dinámica constructiva, de progreso autonómico y de integración social. Ya en la época de la II República se vio que en Vasconia tal núcleo tenía que ser el resultado de alguna forma de transversalidad, es decir, de una especie de entendimiento permanente entre dos fuerzas importantes del campo del nacionalismo vasco y del nacionalismo español. Que los adscritos a aquel campo estuvieran abiertos al posibilismo autonómico, y estos últimos a aceptar una autonomía real para Vasconia, incluso a aplicar al país –respetando los principios de la tradición fuerista– un tratamiento singular dentro de España, un régimen de naturaleza bilateral, como ya lo es el sistema de Concierdos Económicos en el ámbito fiscal. En una palabra, abiertos al federalismo asimétrico, que podría convertirse durante un período de tiempo muy largo en un lugar de encuentro y de entendimiento de nacionalistas vascos y españoles: Vasconia situada en España, pero en una posición singular dentro de la misma.

Los frentismos y la política unilateral requieren un país altamente homogéneo; pero la Vasconia plural, fragmentada y contradictoria sólo avanza cuando se encomienda la dirección de la “res publica” a gobiernos plurales, que representan la conjunción al menos a dos partidos importantes de las dos modalidades de nacionalismo que existen en el país. De la experiencia en los veinticinco años se puede extraer alguna lección.

La transversalidad se dio durante la primera parte de la transición. El PNV y el PSOE suscribie-

ron en Pamplona en mayo de 1977 un acuerdo de aceptación de la reforma y de utilización de la misma para conseguir la normalización de la sociedad y obtener la autonomía. Este importante acuerdo fue un elemento original y característico de la transición vasca y acreditó una eficacia poco discutible. Es larga la lista de los bienes que trajo. Vale recordar, aunque sea sumariamente, algunos datos relevantes. El pacto contribuyó a la estabilización de la sociedad y eliminó enfrentamientos y conflictos innecesarios, que permitieron atenuar el efecto social deletéreo del activismo terrorista. Ambos partidos acordaron un régimen provisional de autonomía preconstitucional, aunque el resultado final, tras la negociación con el ministro Clavero, quedó muy lejos de las previsiones y expectativas. Encontraron una fórmula jurídica para la cuestión de Navarra, basado en el principio de la libertad de decisión de los ciudadanos de aquel territorio, que se trasladaría a la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y al Estatuto. Es cierto que durante el período de elaboración de la Constitución el pacto quebró, dado que las aspiraciones del nacionalismo vasco estaban lejos de lo que el PSOE estatal –consciente ya de ser “alternativa de poder”– podía aceptar y todavía más de lo que la UCD consideraba válido. Pero se recuperó en la elaboración del Estatuto de Gernika, un fruto cierto de la cooperación entre ambos partidos, algo que se olvida a menudo. En efecto, inmediatamente después de la quiebra constitucional, el nacionalismo generó la *dinámica estatutaria*, pero poco se hubiera podido conseguir de no contar con el apoyo del PSOE. E incluso de UCD, en lo que toca a algunas de sus personalidades vascas –Jesús Viana y Juan Echevarría–, y singularmente al impulso final, decisivo, fundamental, de Adolfo Suárez, presidente del partido y del Gobierno.

Hay que evaluar también positivamente los resultados de la transversalidad practicada de nuevo entre 1985 y 1998, pese a todos los defectos que se le pueden imputar. El contexto era muy distinto al transversalismo principal del período anterior. Los protagonistas se hallaban ahora en otras circunstancias: el nacionalismo se había escindido y debilitado, el PSOE en el Gobierno central, acusando progresivamente el desgaste del ejercicio del poder, y la praxis autonómica reflejaba la involución que trajo la LOAPA. La de ahora era una transversalidad menos principal, más de oportunidad y conveniencia partidarias, le faltaba el trasfondo de entusiasmo, estaba cuestionada continuamente por la tentación frentista. Pero trajo estabilidad social. Seguía la presión rupturista, el terror continuaba golpeando, pero se mantenía la cohesión social con la cooperación de los dos nacionalismos en las tareas de gobierno, y su reflejo en la sociedad.

A partir de 1998 se ha podido comprobar cómo incide en la sociedad vasca la agrupación frentista de los partidos y organizaciones sindicales de ambos nacionalismos. Queriéndolo o no, el planteamiento y la gestión del Pacto de Lizarra produjo un resultado frentista, cedió a la vieja ten-

tación de una “nueva mayoría” nacionalista vasca, con la réplica paralela de otra mayoría nacionalista española, ya preparada para la tarea por la nueva orientación de la derecha y por el giro garciadamboreneista del PSE. De hecho las dos formas más intolerantes de los nacionalismos vasco y español ocuparon el terreno el centro del terreno y el protagonismo. Los partidos que hasta entonces ocupaban el centro de la escena fueron empujados o se desplazaron por sí mismos a los extremos, con el desconcierto de parte de sus bases y sobre todo de sus votantes, que no se sienten cómodos si se les coloca ante el dilema de adherirse a un constitucionalismo estrecho, nueva versión ideológica del viejo nacionalismo español, o en la vía de la independencia, tal como la podían entender las gentes del Jagi-jagi de los años treinta. La sociedad ha vivido los peores años desde la transición. Las consecuencias del desgarramiento y de la fractura están a la vista, y no parece que el sufrimiento de la escisión social haya servido para arreglar ningún problema fundamental. Más bien al contrario.

En el primer año del siglo XXI seguimos con el mismo dilema que se planteó en los años 30 del siglo precedente. Y no hay respuestas –respuestas claras– a las preguntas de siempre: la del método político más adecuado para convivir en Vasconia con un alto grado de libertad, cómo hay que dar satisfacción –relativa, naturalmente– a los valores y a los proyectos contradictorios de sus ciudadanos, qué género de compromisos habría que alcanzar entre la mayoría y la minoría, y –desde un punto de vista más pragmático–, cómo han de conformarse los gobiernos en la travesía que parece larga hacia la normalización. En cada uno de los dos nacionalismos vigentes en Vasconia anida la tentación permanente del frentismo, de poder formar lo que algunos llaman la “nueva mayoría”, de imponer su proyecto prescindiendo del debate y del consenso, del reconocimiento del otro. El dilema sigue vivo y ahí están las dos respuestas principales. O la mencionada nueva mayoría frentista de uno solo de los nacionalismos, más o menos homogénea, y que sirva de soporte para llevar a cabo a corto o a medio plazo el respectivo proyecto cultural y político de país. O mayorías transversales, plurales, de confluencia de sectores adscritos a ambos nacionalismos, que expresan proyectos contrapuestos pero que son capaces de llegar a compromisos en cuanto a las políticas que configuran la sociedad, a acuerdos de gobierno operativos y que se prolonguen en el medio plazo. Las grandes decisiones se aplazan para el largo plazo, a un momento de mayor integración de la sociedad, en un contexto de pacífica y libre convivencia, sin terrorismo y con respeto a los derechos de todos los ciudadanos. El estado de opinión que regirá en ese momento más feliz es hoy impredecible, entre otras razones porque en las dos próximas décadas del siglo van a ser muy grandes los cambios en Europa y en España. Hay que aceptar un grado de incertidumbre para el futuro, confiado a la responsabilidad de los que vengan.

d) el modelo político del país: la cuestión del marco jurídico vigente, constitucional y estatutario

La transición dejó en Vasconia algunos problemas irresueltos que continúan estando hoy en el centro del debate. Quizás el más significativo, al menos el que despierta mayor enconamiento, es el del modelo político, y en concreto el de la validez del marco jurídico vigente, tanto el constitucional como el autonómico.

1. La Constitución del Estado

Entre nosotros se habla de la legitimación de la *Constitución del Estado* en Vasconia –usando el término legitimación con el sentido propio que le da la Sociología política–. Hay ciertamente cuestiones a considerar. En 1977 cualquier demócrata, fuera nacionalista vasco o español, compartía por entero el interés común de terminar con la Dictadura y de impulsar el cambio de cultura política. También aquí se anhelaba ardientemente un régimen de libertades públicas, aunque con el importante matiz de considerarse la autonomía como una dimensión esencial de las libertades. Y por lo que concierne a la Constitución, mucha gente comprometida en el vasquismo político la contemplaba como un escalón instrumental –que se quería lo más amplio y cómodo posible– para acceder al autogobierno, no como un absoluto que iba a responder plenamente a las aspiraciones del sector nacionalista del país. Situaban a la Constitución de 1978 como un eslabón de un proceso muy largo, conscientes de que no se podía esperar el paso de una Dictadura de 40 años (y en general de regímenes unitaristas establecidos hace trescientos años) a un sistema federativo y menos a un régimen federativo asimétrico o confederativo. Se imponía el relativismo y el pragmatismo en un país que tiende a no serlo. En principio la cuestión clave estaba en saber si la Constitución facilitaba o ponía dificultades a los objetivos autonómicos posibles en aquel momento. Por ejemplo si permitía recuperar los Conciertos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia, de modo que se pudiera crear un régimen autonómico común con Álava y Navarra, las dos provincias que lo conservaban. O si iba a hacer posible un régimen de oficialidad efectiva de la lengua. O si el ente autonómico iba a estar dotado de poderes suficientes. O, y era quizás la cosa más importante en una Vasconia tan desvertebrada, si se iban crear obstáculos difíciles de salvar en la articulación de los territorios. Naturalmente que estaba también la cuestión de la doctrina fuerista y nacionalista del poder constituyente propio y la forma de acoplarse en el poder constituyente general del Estado. Es decir, volvió a aparecer en las reflexiones, en los debates y en las propuestas de enmiendas en las Cortes –este era el significado de la enmienda foral peneuvista del pacto con la Corona– un elemento nuclear de la cultura política foral, heredada por el nacionalismo vasco. La cuestión del *Ius propium*. Volveremos sobre este último tema más adelante.

En el fondo lo que estaba en cuestión es si el legislador constituyente iba a admitir que en el problema vasco existía suficiente especificidad para recibir de la Constitución un tratamiento también específico y singular. De alguna manera lo hizo al transformar en Disposición Adicional Primera de la Carta Magna la enmienda foral de pacto con la Corona presentada por el PNV. Pero los parlamentarios nacionalistas no quedaron satisfechos con la formulación que dieron a la citada Disposición Adicional los representantes de los partidos que participaron en el consenso: el texto calcaba lo dicho en la Ley de 25 de Octubre de 1839. Las diversas redacciones de que fue objeto la Disposición en Comisión y en el Pleno en el Congreso y en el Senado la convirtieron —y con ella el problema vasco— en la cuestión estelar del debate constitucional. Probablemente se perdió una gran oportunidad con la caída final en el Pleno del Senado del texto aprobado por la Comisión Constitucional de aquella propuesta.

No entraremos en valoraciones sobre lo que aconteció en el referendun constitucional, es decir; sobre la validez o la oportunidad política de lo que propusieron los partidos en Vasconia durante la campaña o sobre los resultados referendarios. Sólo retendremos el hecho de que el sector nacionalista democrático mayoritario pidió a la sociedad la abstención en el referendun, y que el sector rupturista solicitó el no. Y que la consigna dada fue seguida por la sociedad hasta el punto de que los resultados del plebiscito fueron sensiblemente diferentes en Vasconia y en el resto del Estado. Es un dato que está todavía presente en la vida pública. Los que cuestionan la legitimidad del actual orden constitucional y los que hablan de la necesidad de la segunda transición invocan el resultado referendario. Volveremos a abordar el tema al tratar de la cuestión del poder foral y la unidad constitucional.

2. El Estatuto de Autonomía como segunda oportunidad. Un modelo interno federalista o unitario para la nueva Comunidad Autónoma

El resultado del referendun constitucional hizo pensar a muchos que Vasconia, una de las nacionalidades históricas, se había apartado de la vía de la Reforma y del nuevo orden político establecido por la Constitución. Lo cierto es que la Constitución, una vez aprobada, no tenía alternativa en Vasconia. O quizás sí, el caos. Existía sin embargo una segunda oportunidad de re inserción en la Reforma si se conseguía un marco jurídico mínimamente válido. Nos referimos al *Estatuto de Autonomía* que en principio tenía que derivar de la Constitución. Era imprescindible elaborar y negociar una norma autonómica satisfactoria e integradora. Pues bien, también algunos de los problemas o condiciones de elaboración del texto estatutario siguen basculando sobre el momento presente. Los problemas eran ahora fundamentalmente internos: tenían que ver con el *modelo de país que se quería diseñar*, con el *consenso necesario entre las fuerzas políticas que elaboraron y aprobaron el Estatuto*.

Las concepciones sobre la constitución histórica del país y respecto del número de provincias que iban a integrar el nuevo ente político condicionaron las propuestas de diseño institucional de la Comunidad Autónoma. En el momento de la elaboración del Estatuto había al menos tres posturas respecto a qué clase de entidad se quería crear.

En otoño de 1978 eran muchos los que, en contra de evidencias más bien abrumadoras, creían que todavía era posible *una autonomía conjunta para Álava, Gipuzkoa, Bizkaia y Navarra*, y se pensaba que el modelo de autonomía que se consignara en el texto ayudaría o pondría obstáculos a la consecución de tal objetivo. Se creía que, en función de la tradición histórica, e incluso por inspiración en la organización interna del propio partido nacionalista, la articulación de las cuatro provincias sería más fácil con *un modelo confederalista o federalista*, es decir; había que integrar cuatro territorios dotados cada uno con su propio cuerpo competencial. Descansaría el sistema en el Concerto Económico o el Convenio Económico de cada territorio, se asignarían poderes limitados a las instituciones comunes, atribuyéndose todo el residuo de poder a las Diputaciones y a los órganos representativos provinciales. Por decirlo con un símil preferían los “Artículos de la Confederación” americana de 1781 a la Constitución federal de 1787.

Otros, no menos numerosos y quizás más realistas, sostenían que la *cuestión navarra ya había quedado orillada con los resultados electorales de junio de 1977*, y la postura subsiguiente de UCD y la que empezaba a manifestar e imponerse en el PSOE. Era necesaria *una Comunidad Autónoma más sólida*, con una Hacienda común fuerte y asegurando la preeminencia y el poder superior del Parlamento y del Gobierno Vascos frente a las instituciones provinciales.

La tercera postura era más bien testimonial, y pretendía ser consecuente con los *cambios decisivos ocurridos en Vasconia entre 1977 y 1978*. Para cuando la ponencia redactora del Estatuto de Autonomía designada por la Asamblea de Parlamentarios Vascos examinaba en el otoño de este último año los proyectos presentados por los partidos y debatía las numerosas enmiendas que llegaron a los sucesivos dictámenes, el PSOE ya había decidido desentenderse del Compromiso Autonómico que firmó en mayo del año anterior en el Hotel Maisonave de Pamplona. Los socialistas navarros abandonaron el caril de la autonomía conjunta de las cuatro provincias y entraron en la vía de una autonomía separada provincial. Y pactaron con la UCD navarra que la cuestión de la autonomía conjunta o separada no se sometería como en la etapa republicana a una consulta previa a los Ayuntamientos (como por otra parte exigía la Constitución a los territorios que seguían el cauce de los artículos 143 y 151 para el acceso a la autonomía) ni a un posterior referendun popular aprobatorio. Era claro, por tanto, que *en Vasconia iban a existir dos Comunidades Autónomas*, y cualquier trato o entendimiento futuro entre ellas se iba a hacer de

tú a tú, en una *negociación entre dos* y no entre tres y uno. Entonces, si la articulación con Navarra no se iba a dar realmente, ¿para qué construir una de las Comunidades, la occidental, con criterios federalistas poco operativos?; desde ese punto de vista, desde la perspectiva de una futura e hipotética negociación y pacto con Navarra, ¿no suponía más inconvenientes que ventajas constituir una Comunidad Autónoma Vasca poco ágil?

En términos pragmáticos, este planteamiento aproximaba el testimonialismo residual a los partidarios de un modelo organizativo vasco más centralizado. Pero era evidente que había otro problema importante a tener en cuenta y que requería contar con el modo de ver las cosas de los partidarios del federalismo o de la descentralización interna. Nos referimos a *Álava*. ¿Qué hacer con su régimen económico-administrativo provincial, cómo insertarlo sin conflictos ni resistencias en el autogobierno general vasco? Hay que anotar que en aquel momento no existía en Gipuzkoa y en Bizkaia una demanda social de autonomía provincial. Hubieran admitido sin más un sistema centralizado, sin duplicación de administraciones. Pero era arriesgado e imprudente privar a Álava del régimen vigente en nombre de la autonomía conjunta, y ello sin entrar a dilucidar si el conservacionismo provenía de las aspiraciones de la sociedad o más bien de un modo de ver las cosas de la élite funcional provincial, o simplemente de los detentadores de siempre del poder público alavés. En consecuencia, era necesario que el nuevo Estatuto atribuyera como mínimo a Guipúzcoa y a Vizcaya un corpus competencial similar al de Álava. De alguna manera era también algo que venía requerido por la reclamación del Concierto Económico para aquellos dos territorios. Ahora bien, en la solución federalista que consagró el Estatuto se fue mucho más lejos del punto en que se hallaba la foralidad alavesa. Se tuvo en cuenta la concepción del primer grupo. Más que los criterios funcionales pesaron los ideológicos, quizás sin consideración a la historia real del país en los últimos cien años.

¿Se acertó o no se acertó? El federalismo interior vasco ha funcionado de una manera aceptable durante dos décadas, y hoy forma parte de la cultura política de esta parte de Vasconia. Se ha dicho que en la vida pública del país el pacto ocupa un lugar muy importante, es un dato cotidiano. Así y todo, hay que recordar que la elaboración de la Ley de Territorios Históricos, que era una de las formas posibles de concreción del federalismo estatutario, provocó un movimiento sísmico y de largo alcance en uno de los partidos y todavía está repercutiendo en la vida política vasca. Por otra parte, el federalismo interior puede por sí mismo ser un factor potencial de inestabilidad, en el caso de que el Gobierno Vasco y las Diputaciones se rijan por distintos partidos que se hallen en situación antagónica. Por el momento esa previsión pesimista no se ha cumplido: aparentemente el severo enfrentamiento partidario que vivimos hoy no ha obstaculizado el funcionamiento federativo de la Comunidad Autónoma. Quizás tendría un coste político muy alto cargar con la responsabilidad del bloqueo de la vida pública del país.

LA RELACIÓN CON EL ESTADO: UNIÓN POLÍTICA CON RELACIÓN BILATERAL O UNIDAD CONSTITUCIONAL CLÁSICA

La cuestión del marco jurídico, tanto si se trata de la Constitución del Estado como el Estatuto de Autonomía, remite al problema de fondo que arrastra el país desde comienzos del siglo XVIII y con mayor agudeza desde la instauración del Estado constitucional a principios de la centuria siguiente. Nos referimos al modelo de la relación con España, tanto en lo que concierne a la concepción como a la praxis. Cada vez conocemos mejor el pensamiento político fuerista, el de la época clásica y el de los políticos y pensadores de la época de la crisis de foralidad. La praxis de los dos últimos siglos es mucho más aleatoria que los principios, tiene que ver con las circunstancias cambiantes, con las condiciones territoriales y con la variable correlación de fuerzas en los distintos territorios del país. En todo caso cabe distinguir los temas de pensamiento y la praxis de Navarra y de Vasconia Occidental. La distinción tiene mucho que ver con lo que acontece a partir de 1839.

Sabemos que el año 1839 es una fecha clave en el comienzo de la divergencia entre una buena porción de la sociedad vasca y el Estado.

En el caso *navarro* privaba el dato de que el territorio tenía estatus de Reino, y se pensaba que, aunque vinculado a la Corona de Castilla, el nexo con la Monarquía española desde 1512 era de una unión personal. De conformidad con la *doctrina ortodoxa tradicional*, cuyo último intérprete y expositor fue el Síndico de las Cortes del Reino Ángel Sagaseta de Ilurdoz (1784-1843), la relación entre Navarra y Castilla era bilateral, y cualquier cambio institucional en Navarra tenía que ser adoptado en primer lugar en sus propios cuerpos políticos —en las Cortes—, y después negociados con el rey y sus órganos. Pero es algo específico de Navarra que ya antes de la primera Guerra Carlista, y durante su desarrollo, cundió entre las élites *otra forma de ver las cosas*. A ello contribuyeron varios factores: las dificultades que planteaba el libre comercio foral y las aduanas a un sector influyente de productores y consumidores de la sociedad navarra, el deseo de la unidad de mercado, la disconformidad de otros con la composición estamental de las Cortes y con el funcionamiento del Consejo Real y la Justicia, sin olvidar el atractivo que ejerció el liberalismo central y su modelo constitucional. Hay que señalar en Navarra un segundo rasgo característico: *la reforma de los Fueros no se hizo desde la ortodoxia constitucional regnicola*, es decir; a partir de un proyecto de reforma elaborado por las Cortes navarras y negociado con el Estado posteriormente por una Diputación salida de ellas. La reducción del Reino a provincia privilegiada fue obra de una Diputación provincial, elegida por procedimientos de régimen común, aunque investida por el Gobierno del Estado de poderes especiales.

Pues bien, los comisionados navarros que negociaron la Reforma abandonaron aparentemente la

doctrina tradicional navarra que postulaba la unidad política dentro de la Monarquía española pero desde la bilateralidad de relaciones y sin que Navarra aceptara la norma constitucional de otro Estado de dicha Monarquía. En la negociación de 1840, a trueque de un régimen fiscal y administrativo especial, aceptaron el abandono de todo aquello que se les dijo que se oponía a la unidad constitucional. Era el Gobierno central el que definía qué era y qué no era propio de la unidad constitucional.

El resultado de la Reforma foral navarra fue decepcionante para unos y aceptable para otros. Pero hay que señalar que, pese a las circunstancias de la negociación y al resultado de la misma, muy pronto –para 1848– se habló del *carácter pactado de la Ley de 1841*, postura que fue ganando terreno hasta hacerse doctrina común compartida. Se volvía a la bilateralidad y al pactismo, pero en un contexto completamente distinto –el de un régimen fiscal y administrativo propio a defender y conservar–. La Gamazada de 1894 fue el episodio de masas que consagró este modo de ver las cosas. Ahora bien, esta forma de bilateralismo para la salvaguarda del régimen económico administrativo, ¿suponía acaso el olvido del otro bilateralismo, el que tenía como punto de mira la integridad del régimen perdido, el que consideraba a Navarra como sujeto político pleno? En general sí. Se implantó en el territorio el sistema de partidos estatales y la sociedad navarra hizo suyos los proyectos de Estado de que éstos eran portadores.

No se ha producido en Navarra un movimiento social amplio que reivindique la condición anterior a 1841, aunque ha habido excepciones a la aceptación del nuevo sistema y a la unidad constitucional concebida al modo canovista: así, los intelectuales de la Asociación Euskara de Navarra y su *Revista Euskara* de Pamplona reclamaron la devolución del estatus regnicola, de la condición estatal, dentro de la unidad política española. La mayoría de los intelectuales navarros posteriores –hasta el gran miedo de 1936– lamentaron el resultado de la negociación de 1841, y en una ocasión al menos, en 1917, hubo un amplio movimiento de ayuntamientos reclamando la revisión de lo ocurrido en aquel año y la “reintegración foral”, es decir, la vuelta al poder constituyente propio. Víctor Pradera y la Diputación recondujeron el movimiento hacia el pactismo menor de la Ley de 1841.

A partir de 1980, con base a una interpretación de la Disposición Adicional 1ª de la Constitución actual, se ha vuelto a un sistema peculiar de pactismo para el acceso a la autonomía constitucional. A anotar, sin embargo, que la retórica legal de los textos es confusa, y no lo es menos el discurso de los partidos.

Las cosas en *Vasconia Occidental* van a discuir a partir de 1839 de manera parcialmente distinta. El utillaje conceptual del fuerismo era también bilateral. Se piensa que la vinculación con la Monarquía se funda en un pacto que arranca de la Edad Media pero que se ha ido renovando a

lo largo de los siglos en cada uno de los juramentos reales de los Fueros. La unión política es personal y algunos autores admiten también cierta unión real. Hay un Derecho propio que tiene incluso virtualidad constituyente. No cabe, por tanto, una modificación unilateral del sistema político: debe ser pactada. Se acepta la unión política pero no su nueva expresión de unidad constitucional, en el caso de que ponga en cuestión lo sustancial de la foralidad.

Esta es la percepción de la relación con la Monarquía tradicional y con el Estado constitucional que le sucede. Pero la convicción foral en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia era más firme que en Navarra, y sus instituciones forales se adaptaban mejor a los nuevos principios políticos posrevolucionarios. Salvo la excepción donostiarra hasta 1850, se puede hablar de una cuasiunanidad social en la adhesión y apoyo al régimen propio. Ya hemos visto que hasta la aparición de los hermanos Arana Goiri nadie discute la unidad política española pero sí el concepto habitual de unidad constitucional, y de ahí la resistencia firme a negociar la reforma de los Fueros bajo ese principio. La actitud resistencialista se refuerza al contemplar el resultado de la negociación navarra. Tuvo su premio y su castigo: por un lado, el mantenimiento del régimen foral, más o menos desarbolado, entre 1844 y 1876; y por otro la demolición del edificio foral por Cánovas del Castillo, que, una vez impuesta manu militari la unidad constitucional, hizo la concesión táctica de los Concierdos Económicos. Lo que ocurrió en este país en los años setenta del siglo XIX debe ser estudiado con detenimiento porque constituye un objeto único de la memoria histórica. Es una década en la que se condensan como en un ensayo de laboratorio los errores políticos de los vascos pero también se ponen de relieve sus virtudes cívicas. La década en la que, en medio de la gran frustración, se anuncian los desarrollos futuros de la cuestión vasca.

Hasta hoy mismo, la cuestión principal básica (ocasionalmente en estado latente) en Vasconia, al menos en la Occidental, continúa siendo la forma de combinar la unidad constitucional y la foralidad o las reivindicaciones autonómicas que se consideran heredadas de aquella, basadas también en la idea del poder propio, en la consideración de un sujeto político con capacidad constituyente. Sigámosle la pista.

Hay una continuidad en la reivindicación foral hasta la II República, momento en que sobrevienen cambios importantes en el seno de la sociedad respecto de esta cuestión. En aquellos turbulentos cinco años hubo dos fases bien delimitadas. A lo largo de 1931 parece que se alcanzó un amplio consenso entre los que participaron en el seno de la Sociedad de Estudios Vascos en torno a la armonización entre lo viejo –los Fueros– y lo nuevo –la autonomía derivada o articulada en la Constitución–. El Estatuto General vasco-navarro sería la concreción moderna, aceptada y querida por el

país, del arreglo foral que ordenó la Ley de 1839. A través de él y por voluntad propia, el país se integra en la unidad política española. Se piensa por ello insertar el Estatuto en la Constitución como una parte de la misma, complementándolo con una Ley especial de relaciones con el Estado, y aceptando determinadas competencias de éste. Desde Vasconia ése sería el alcance dado a la unidad constitucional cuando hubo una oportunidad de expresar una voluntad política sin condicionamientos. Las Asambleas de municipios de las cuatro provincias celebradas en Agosto de 1931 ratificaron ampliamente el Estatuto de la SEV. Pero para bien o para mal, las mayorías existentes en Vasconia eran distintas a las del Parlamento central, que no podía aceptar a la sociedad vasca como sujeto con voluntad política propia, dotada de poder constituyente.

¿Por qué se produjo ese impresionante y efímero resultado de consenso entre vascos, ya fueran nacionalistas vascos o nacionalistas españoles? Cuando la Comisión redactora del *Estatuto* nombrada por la *Sociedad de Estudios Vascos* puso manos a la obra en mayo de ese año no existía un marco constitucional exterior condicionante: la Carta Magna de 1876 se daba por suspendida y todavía no se habían celebrado las primeras elecciones constituyentes republicanas. Faltaban los referentes jurídicos externos porque faltaba el marco constitucional, facilitando así la tarea de los redactores del Estatuto. Por tanto, la voluntad del país podía expresarse libremente. Se daban las condiciones ideales para el arreglo que exigían las autoridades forales anteriores a 1876. Al examinar las competencias que el texto atribuía a la nueva entidad política supraprovincial se aprecia que se sitúan los poderes autonómicos en un listón muy alto. Ahora bien, en el resultado hubo algo más que la ausencia de una Constitución. El consenso y la convergencia en torno al Estatuto de la SEV de los partidos de Vasconia se vio facilitado por la debilidad de éstos y el vacío de poder tras la caída de la Monarquía. Ocurrió que los grandes partidos estatales no se habían definido todavía sobre el modelo de Estado; de ahí que sus responsables locales tenían libertad para tomar decisiones. Pero era muy endeble el compromiso con aquel Estatuto de la dirección local de los partidos estatales, pues tan pronto como socialistas y republicanos se embarcaron en un proyecto constitucional concreto para el Estado, y una parte importante de la derecha tomó derroteros antirepublicanos, sus corresponsales locales, de grado o por la fuerza de las cosas, retiraron total o parcialmente el apoyo a un Estatuto que además no expresaba el juego de mayorías y minorías del Parlamento de Madrid. El Gobierno republicano echó a pique el Estatuto de la SEV, y con él naufragó una gran oportunidad de inserción pacífica de Vasconia en el Estado. Con él se perdió también la posibilidad de una autonomía conjunta de las cuatro provincias, puesto que la segregación navarra fue una consecuencia de la política hostil a “aquella” autonomía que sería al final autorizada por la conjunción republicano-socialista. Sabemos que esto tuvo un efecto cuatro años más tarde, en el desencadenamiento de la Guerra Civil.

Las derechas que se oponían al régimen republicano retiraron su apoyo al *Estatuto siguiente*, conocido como *de las Gestoras*, que debía seguir para su aprobación el iter marcado por el nuevo texto constitucional. Era obvio que la Constitución republicana recién aprobada ofrecía una oportunidad histórica de recuperar el autogobierno. Los dirigentes de la derecha temieron el afianzamiento del nuevo régimen con la concesión a Vasconia del Estatuto. En su oposición a ella instrumentalizaron el lema “Fueros sí, Estatuto no”. Cualquiera se podía dar cuenta de que la recuperación de aquéllos era entonces impensable, y posible la consecución de este último. Así lo entendieron los nacionalistas, el republicanismo y los socialistas e incluso un sector de la derecha, y en su consecución se empeñaron —aunque no con la misma dedicación y entusiasmo—. Para todos ellos la reivindicación foral y la filosofía política que le era propia pasó a un segundo plano, empezó incluso a contemplarse con sospecha. El fuerismo dejó de ser la cultura política común de la derecha y del nacionalismo e incluso de un sector del republicanismo.

La obtención del Estatuto de 1936 y la experiencia del Gobierno Vasco durante la Guerra Civil y el exilio afianzó la nueva cultura estatutista, denominador común de todas las fuerzas que se opusieron a la Dictadura de Franco. El Estatuto y el Gobierno Vasco llegan incluso a mitificarse. Los Fueros entran en el olvido, y ni tan siquiera son objeto de la atención académica. El lingüista Koldo Mitxelena llegó a decir en presencia de Julio Caro Baroja y otros, allá por los primeros años setenta: “¿Alguien sabe bien qué demonios eran los Fueros?”. En realidad, el gran lingüista sabía muy bien qué eran los Fueros, al menos mucho mejor que la mayoría de las gentes del gremio, y tenía por ellos el más alto aprecio como producto institucional. Dedicó juicios severos a algunos historiadores neolorentianos coetáneos que, en nombre del constitucionalismo liberal, descalificaban sin más el sistema tradicional vasco. Apuntaba más bien a la decadencia de la cultura foral, y, por supuesto, a la falta de estudios académicos solventes sobre los Fueros en los últimos cuarenta años.

Hoy siguen vivas las diversas posiciones que se apuntaron y definieron en los comienzos de la transición respecto del modo de estar en España, de la unidad política y constitucional, de la condición de Vasconia como sujeto político. No siempre se trata de posturas nítidas y singularizables y, por otra parte, las adscripciones partidarias a ellas suelen ser ambiguas. A veces se aprecian en el seno de los partidos tendencias distintas. Es muy excepcional entre nosotros el decantamiento claro respecto del presente o el futuro. En el intento de describir las posturas nos topamos con varios círculos, que dibujaremos siguiendo el grado de mayor o menor adhesión al sistema vigente.

Están en primer lugar los satisfechos con la situación constitucional y estatutaria actual del modo como ha evolucionado en las dos últimas décadas. No hay nada que tocar. Están conformes

con la multilateralidad en la relación con el Estado –la Comunidad Autónoma Vasca o Navarra son entes autonómicos como los demás, una autonomía más dentro de las otras que también existen en España–, aunque se le hayan atribuido en el Estatuto y en virtud de la Disposición Adicional Primera algunos elementos singulares (Concierto Económico, Policía, Medios de comunicación, Educación, etc.). El marco legal actual es el óptimo deseable, y debería ser el punto de encuentro de todos. No se ocupan demasiado de la orientación centralizadora de la legislación estatal y la jurisprudencia en relación con los planteamientos constitucionales iniciales. Quizás es más llamativo que algunos partidos que levantan ahora la bandera del Estatuto no denuncian el hecho de que una treintena de competencias, algunas importantes, no han sido todavía transferidas, o la pérdida de sustancia autonómica de las competencias transferidas en virtud de las leyes orgánicas y básicas. En algún caso han alegado que el incumplimiento por los sucesivos Gobiernos del Estado de lo previsto en la Ley orgánica del Estatuto obedece a que no está garantizada la lealtad constitucional de las autoridades autonómicas. Pero la inconsecuencia de declararse estatutistas sin exigir la aplicación plena del Estatuto es el punto débil de los partidos satisfechos –básicamente los dos grandes partidos estatales–.

Los insatisfechos son numerosos, quizás mayoritarios. Muchos admiten que la autonomía ha traído un cambio fundamental a Vasconia. La recuperación de los Conciertos Económicos permitió atajar la terrible crisis económica de los años 70 y 80, facilitó la reconversión industrial, la realización de grandes obras públicas. Ahí está el desarrollo sustancial de la educación y de la sanidad y en general de los servicios públicos. La cultura más específica del país, casi agónica, ha podido cultivarse y obtener resultados espectaculares. ¿Por qué entonces la insatisfacción? ¿Se trata quizás del victimismo nacionalista, de la “insaciabilidad nacionalista” en lo que concierne al crecimiento del poder propio? Los insatisfechos alegan que el Estatuto, al margen de su revestimiento jurídico, fue un auténtico pacto político, y que *pacta sunt servanda*. Como norma pactada debería haber sido interpretada y aplicada mediante la negociación y el consenso entre las partes que la acordaron y no de manera unilateral, tal como ha ocurrido. La interpretación y el desarrollo fundamental han sido obra de las Cortes Generales, del Gobierno y de los Tribunales. Todo lo indicado más arriba –peculiar desarrollo de la Constitución, competencias no transferidas, o vaciadas unilateralmente de contenido– supone una degradación de la norma estatutaria y en definitiva el incumplimiento del pacto original.

Este análisis es ampliamente compartido, aunque ahí terminan las coincidencias. En el momento del qué hacer surgen las diferencias, reina la confusión. Se pone de manifiesto la dificultad de llegar a un acuerdo que sería sin embargo una condición necesaria para cualquier política efectiva de cambio.

En el horizonte está el vago principio autodeterminista. Desde planteamientos democráticos rigurosos, difícilmente se puede cuestionar la facultad de decidir sobre su destino que corresponde a los pueblos. Ahora bien, y viniendo a este país está el decidir, quiénes, qué, cómo, cuándo... Hemos visto a lo largo del siglo XX la evolución del derecho de autodeterminación en lo que toca a su reconocimiento, a la interpretación auténtica realizada por la Asamblea de las Naciones Unidas que ha restringido su aplicación a situaciones coloniales del Tercer Mundo, a sus nuevas posibilidades tras la disolución del bloque comunista. Aquí y ahora, quizás sean poco útiles los debates sobre el alcance jurídico del derecho, y sobre si se posee o no, o puede o no ejercitarse. Si el sujeto político tiene la consistencia y solidez precisas lo más probable es que su voluntad se abra paso más pronto o más tarde. Pero si, como en el caso de Vasconia, el sujeto padece de los muy graves problemas de vertebración que hemos venido reseñando, la dimensión política del derecho pierde buena parte de su interés. Las energías deberían destinarse a otro tipo de debates, a idear y realizar otra praxis orientada a la creación del sujeto, objetivo a cumplir en el largo plazo y que demanda vías lentas y amplios consensos. Pero llama la atención el prestigio que tiene entre nacionalistas el reclamo de la autodeterminación *hic et nunc*. Es la postura que mantuvo Euskadiko Ezkerra en el debate constitucional cuando su diputado y su senador reivindicaban la autodeterminación para ejercitarla demandando la independencia.

Hoy crece la demanda de autodeterminación, con sentidos diferentes. Algunos como pura expresión de la cualidad de Vasconia como sujeto pleno, otros por lo mismo y como garantía de un nuevo pacto con el Estado, otros para ejercitarla pidiendo un nuevo estatus, incluida la independencia... Pero el gran problema, irresoluble por el momento, es el de la definición del sujeto, y en concreto, el de su extensión, si la Comunidad Autónoma Vasca, o también Navarra, o –y esto es ya rizar el rizo– los territorios vascos de Francia. Con la composición política actual y la relación de fuerzas en los ámbitos citados, es completamente ilusorio pensar en una definición amplia del sujeto. Por grandes que sean las ventajas políticas de un reconocimiento restringido a la Comunidad Autónoma Vasca –y en el caso de que eso sea posible–, probablemente son mayores los problemas e inconvenientes que se generan. Demasiado riesgo el transitar por una vía donde el reivindicante puede quedar bloqueado. No es extraño que el tema de la autodeterminación siga envuelto en una niebla que difícilmente ha de levantar.

En un horizonte de mayor realismo, aunque de gran dificultad, se halla la reivindicación de la regeneración y el saneamiento del Estatuto, la vuelta al pacto fundacional, incorporando también nuevos contenidos. Es ahí donde podría encontrarse el suelo para asentar un gran pacto interior de las fuerzas políticas y de los agentes sociales del país. ¿Para qué un nuevo consenso interior vasco? Posi-

blemente para establecer una fórmula de federalismo asimétrico en Vasconia que la articule en el Estado. Un consenso para estabilizar la vida política durante una generación, durante veinte o veinticinco años. Lo que ocurra después lo decidiría la generación siguiente. Vasconia cuenta ya con instituciones federales asimétricas: alguna tan importante como el Concierto y el Convenio Económicos, pero hay otras bien significativas que ha estudiado José Manuel Castells. Se trataría de precisar y convenir el nuevo corpus competencial, la nueva posición de Vasconia en el Estado, inspirada en el principio foral de la bilateralidad. Cabría incorporar elementos de carácter internacional, como cierta representación en los organismos europeos, o en el ámbito deportivo y cultural. Y nuevos elementos internos a definir en el dominio de la cultura, educación e investigación, sanidad, etc.

¿Cómo caminar en esa dirección? Es obvio que hay que realizar un gran esfuerzo de consenso transversal, con la finalidad de acordar, mediante concesiones recíprocas, el país político que se desea, su marco competencial y organizativo. Lo deseable sería que en el gran acuerdo se implicaran todos los partidos democráticos, pero al menos serían imprescindibles, como en la Primera Transición, las dos fuerzas significativas de los dos movimientos nacionalistas vigentes en el país, el vasco y el español, es decir el PNV –con EA, si desea entrar en el proceso– y el PSOE e IU. Es

posible que ese convenio tuviera fuerza para arrastrar detrás al conjunto del país.

La segunda operación está en el acuerdo con el Estado, tan difícil como necesario. Requeriría una visión de largo alcance, inexistente ahora mismo. sobre lo que puede suponer la pacificación y la normalización vascas, y sus beneficios e interés para todos. Requeriría en consecuencia la voluntad política de encontrar una fórmula normativa. Quizás una reforma de la Constitución y del Estatuto. Aquí podría dar juego una nueva aplicación de la Disposición Adicional Primera en el sentido que le ha dado Miguel Herrero de Miñón.

Recordemos que, a juicio de este ilustre jurista y uno de los padres de la Constitución actual, la Carta Magna reconoce cuerpos políticos diferentes en el Estado que poseen derechos inherentes a su personalidad. Cabe hacer efectivos tales derechos históricos mediante un pacto, no interpretable a posteriori unilateralmente. En el pacto intervendría el pueblo titular; y el Estado consideraría la unidad constitucional al modo como proponía el ministro de Justicia Arrazola en el debate de las Cortes de octubre de 1839, es decir, preservando los grandes vínculos. Es en el fondo una recuperación de la doctrina de la bilateralidad foral. Lo cierto es que no hay otra base de legitimación de cualquier régimen político que el asentimiento y la decisión de los que están concernidos.