

La autonomía vasca en la II República: el Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos

Hace setenta y cinco años, en los primeros meses de la II República, se puso en marcha el proceso político que habría de concluir, tras muchos vaivenes e innumerables vicisitudes, en la aprobación el 1º de octubre de 1936 del primer Estatuto de Autonomía del País Vasco, que en propiedad constituyó el acto de nacimiento de Euskadi, del País Vasco, como realidad jurídico-política, pues fue el primer texto a lo largo de la historia que le reconoció como tal entidad. De ahí que tengan particular importancia los acontecimientos de 1931, cuando se atisbó la oportunidad que la proclamación de la República daba en aras a formar un estatuto autonómico. El juego político de aquel año, la forma en que se recibió la República en el País Vasco y las primeras definiciones estatutarias pesarían hondamente en la cuestión autonómica durante todo el periodo. Pero éstas no nacían *ex novo*, y tenían sus deudas con planteamientos anteriores, con los que hubo continuidades y rupturas, pero que en todo caso resultaron decisivas al formularse las concepciones iniciales que sobre el Estatuto de Autonomía hubo en los años republicanos.

Repasaremos aquí el proceso que en 1931 se entretendió en torno al Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos, pues fue a esta Sociedad a la que se encargó la redacción del proyecto, que posteriormente –pero pocos días después de su entrega y conocimiento público– fue objeto de enmiendas provenientes de los partidos políticos. Ahora bien, para la cabal comprensión de este proyecto estatutario, de su lógica interna y de los problemas históricos de la autonomía vasca resulta imprescindible tener en cuenta cuál era el estado de la cuestión autonómica en el momento de la proclamación de la II República, cuáles sus antecedentes. Fueron la fuente de la que bebió la Sociedad de Estudios Vascos en su rápida redacción del proyecto de Estatuto Vasco, bien que adaptando tales textos a la nueva coyuntura política.

El de 1931 no fue el primer proceso estatutario que vivía el País Vasco desde que arraigara en un sentido moderno el concepto de autonomía. Puede discreparse de la intensidad e importancia que José Orueta¹ les atribuyó, pero no de su enunciado de que hubo tres “resurgimientos o avances autonómicos” antes de 1931, si se entienden como tales los momentos en los que la cuestión estatutaria pesó en la opinión pública y tuvo alguna importancia política. Tienen particular interés para com-

1. ORUETA, José de. *Proceso del Estatuto Vasco*. San Sebastián, 1935.

probar qué había sucedido en esta cuestión antes del advenimiento de la República, puesto que en tales momentos se forjaron conceptos autonómicos y se esbozaron o elaboraron los primeros proyectos estatutarios, que influirían lo suyo en el desenvolvimiento posterior de la autonomía vasca.

1. LA LIGA FORAL AUTONOMISTA

Designa Orueta como “primer resurgimiento” el movimiento autonomista de 1905-1906, cuando en Guipúzcoa se organizó la Liga Foral que reivindicaría la foralidad y que, en su defecto, de no conseguirse, propondría un estatuto autonómico². En realidad, en sus inicios el acontecimiento y el procedimiento que siguió tenían un cierto aire de “rutina histórica”, si se nos permite el término. Desde la abolición foral de 1876 se había repetido una y otra vez: reivindicación de que se restableciesen los fueros, con el objetivo de conseguir mejoras en el régimen de Concierptos Económicos y en la negociación del cupo. Era, pues, un elemento de presión, el de apostar primero por reclamar los fueros –e implícitamente sugerir una movilización social en este sentido, con capacidad por tanto de alguna desestabilización– para, en la rebaja de las peticiones, *conformarse* con el Concierto Económico, así como con mejoras en el diseño de su autogobierno y en las cargas fiscales que correspondían al País Vasco. Éste fue, básicamente, el esquema que se siguió en 1905-1906, si bien hubo una novedad, importante para la cuestión que nos ocupa. A la reivindicación foral, que de nuevo estaba relacionada con el Concierto Económico, acompañó en esta ocasión la demanda de una autonomía política. Esto constituía una novedad histórica, pues nunca se había reclamado como tal, una autonomía en sí misma distinta al autogobierno foral y al que subsistía merced al régimen de Concierptos, bien que, por supuesto, relacionada con ambos.

Efectivamente, en 1906 tocaba la renovación del Concierto Económico y, como ocurriera en ocasiones anteriores, fue precedida en el País Vasco de una agitación fuerista. Como queda dicho, era un mecanismo característico de la Restauración. La inminencia de las negociaciones sobre el Concierto Económico, tanto sobre su contenido como sobre el cupo, solía venir precedida en el País Vasco por la reclamación de que se restituyesen los fueros, en las instancias políticas y en los medios de comunicación³. Era básicamente –al margen de la sinceridad del entusiasmo fuerista, que no hay por qué poner en duda– una forma de apremiar al Gobierno, con la amenaza implícita de que, de no llegar a un acuerdo sobre la cuestión del Concierto –a un buen acuerdo, incluso– podría resurgir en las provincias vascas un movimiento en pro de la restauración de los fueros, abolidos definitivamente en 1876. En 1905-1906 había, además, un elemento que podía hacer creíble la coacción, las agitaciones fueristas que se sucedieran en la década anterior.

Algunas otras circunstancias singularizaron, además, lo que sucedió entre 1905 y 1906, aunque la cuestión de fondo –el papel instrumental de la foralidad ante la negociación del Concierto Económico– coincidió con la de otras ocasiones similares. Cabe destacar, en particular, que en aquella ocasión sirvió como plataforma electoral, por lo que el movimiento fuerista alcanzó esta vez mayor resonancia que en ocasiones anteriores, cuando por lo general se quedaban en posicionamientos de los grupos dirigentes y, a veces, alguna campaña de prensa.

2. Vid. CASTELLS, Luis. *Fueros y concierptos económicos: La Liga Foral Autonomista de Guipúzcoa (1904-1906)*. San Sebastián, 1980.

3. Vid. ALONSO OLEA, Eduardo J. *El concierto económico (1878-1937): orígenes y formación de un derecho histórico*. Oñati, 1995.

No fue del todo excepcional que el movimiento congregara a todos los grupos con representación en Cortes o en la Diputación –la cercanía de las negociaciones con el Gobierno solía constituir un acicate para estos acuerdos, cuyas implicaciones colectivas no se escapaban a nadie–, pero sí que en esta ocasión a la reivindicación foral acompañara la propuesta de unas concretas negociaciones de cariz político, que serían paralelas a las que se llevarían a cabo sobre las cuestiones económicas. Así, por vez primera se planteó llevar a cabo en términos políticos una especie de reposición de la foralidad por la vía del desarrollo autonómico.

Debe señalarse, por último, que también singularizó a estos acontecimientos de 1905 y 1906 su coincidencia con planteamientos autonomistas que por entonces se realizaban en Cataluña y que tendrían el efecto de acentuar la importancia de lo que sucedía en el País Vasco. Podía presentarse e interpretarse como una manifestación más de un mismo proceso histórico que reivindicaba cambios políticos efectivos en la organización territorial del Estado. Como veremos, en lo sucesivo esta identificación con las reivindicaciones catalanas resultaría clave en el desenvolvimiento de la cuestión autonómica del País Vasco.

Efectivamente, en 1905 se formó en Guipúzcoa una Liga Foral, con éxito en las elecciones provinciales, que agrupó a republicanos, carlistas e integristas, y que, bien que mal aunque con algunas dificultades, subsistió en la provincia de cara a las elecciones a Cortes del año siguiente. La marcha a Madrid de los senadores y diputados a Cortes fue precedida, en Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, por sonoras manifestaciones fueristas. Partían con el objetivo prioritario de negociar el Concierto Económico, no hay que olvidarlo. Y, al tiempo que se articulaba la negociación sobre el Concierto, los comisionados transmitieron a Moret, presidente del Consejo de Ministros, “el encargo que de sus respectivas provincias traían de pedir al Gobierno el restablecimiento de las Juntas y organismos forales, como medio de preparar y reconstituir la vida foral del País adaptada a la unidad nacional”⁴. Cuenta Orueta cómo en aquella ocasión tuvo buena acogida la propuesta, y que el Presidente del Consejo aseguró que se trataría la cuestión tras arreglarse la renovación del Concierto.

Llegó el acuerdo sobre el Concierto Económico y el cupo, y se proclamó entonces la intención de retomar la cuestión del restablecimiento de las Juntas Generales, que era en lo que se había concretado la petición de los fueros y los objetivos autonómicos de la Liga guipuzcoana. No tuvo ningún desarrollo esta declaración de intenciones. No volvieron a Madrid los comisionados. De la versión de Orueta se deduce que no fue responsabilidad del Gobierno que no se siguiese hablando de la cuestión, sino de las provincias vascas. En concreto, de las dificultades insalvables con las que se tropezó en Vizcaya, por la composición que correspondería a las Juntas Generales, si éstas se restablecían, tras la explosión demográfica de Bilbao y de las localidades aledañas a la ría. Tiene interés la justificación, pero cabe pensar también que influiría lo suyo el hecho de que había ya un acuerdo –un *buen acuerdo* en el concepto de las fuerzas vivas del País Vasco– sobre el Concierto Económico, que al fin y al cabo había sido el principal motivo de las reivindicaciones fuerista y autonómica, más que la consecución de algún restablecimiento foral. Sucedió, además, que la restauración de una Juntas forales de base municipal, cualquiera que fuese su composición, podía poner en riesgo, sobre todo en Vizcaya, las posiciones de quienes venían controlando las Diputaciones elegidas por un peculiar régimen electoral

4. ORUETA, José de. *Op. cit.*, p. 14.

–basado en el sufragio universal y algunas corruptelas– y no por la corporación que representara al Señorío⁵.

Los mecanismos de presión, de eficacia bien probada, habían vuelto a funcionar en 1906. Y, al albur de su desenvolvimiento, dejaron algunas secuelas que tuvieron importancia en la historia de la génesis de la autonomía vasca. Se demostraba que la autonomía foral podía ser una buena bandera política, con capacidad de arrastre electoral, y que su reivindicación, en conversaciones con los poderes del Estado, podía propiciar cambios efectivos en la estructura política, tal y como sugería lo sucedido en 1906. Se vislumbraba también que para ello resultaba propicia la coincidencia con movimientos autonómicos en Cataluña.

2. LOS PROYECTOS DE 1917-1919

El “segundo avance autonómico” fue, efectivamente, el que transcurrió entre 1917 y 1919. Fue, además, el primero en el que hubo un posicionamiento conjunto e institucional de las tres provincias vascas y contó con unas definiciones sobre las posibles competencias autonómicas. También, y por vez primera, participó en una iniciativa de este tipo el nacionalismo vasco, que vino a sumarse a los movimientos que en un momento u otro habían pedido la restauración foral (republicanos, monárquicos conservadores, monárquicos liberales, carlistas e integristas) y, en su defecto, algún autogobierno.

“No es de hoy en pechos vascongados, esa aspiración a la autonomía. La mantuvieron siempre, y de ello es testimonio sobradamente autorizado la historia del País y las instituciones por que éste se rigió a lo largo de los siglos”: así rezaba el Mensaje que firmaron en noviembre de 1917 las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, “unánimes en su aspiración de obtener, dentro de la unidad de la Nación española, las más amplias facultades autonómicas para el feliz y próspero desenvolvimiento de los intereses que a ellas les están encomendados”. Nótese que se atribuía gran antigüedad a la reivindicación de la autonomía cuando, en realidad, era la primera ocasión en la que las Diputaciones la solicitaban en estos términos, y que en sentido estricto resultaría difícil identificar la petición foral con la autonómica⁶.

5. Vid.: MONTERO, Manuel. “Régimen liberal y autonomía vasca (teoría y práctica del uniformismo liberal)”, En: *Saioak*, nº 5, 1983, pp. 3-27, así como MONTERO, M. *La construcción del País Vasco contemporáneo*. San Sebastián, 1993.

6. Tiene otra particular implicación histórica la petición que realizaron las Diputaciones vascas en 1917. En los textos recientes (los de después de la transición) elaborados por el Partido Nacionalista Vasco se la menciona en términos halagüeños por la profundidad de la autonomía que proponían, y, además, se sugiere que establecieron así un mínimo que forzosamente debe sobrepasar el nacionalismo, habida cuenta de que las peticiones de aquel año no partían de diputaciones que fuesen las tres nacionalistas. Cf., entre otros textos similares, Euzkadi Buru Batzar del Partido Nacionalista Vasco: *Manifiesto de Aberri Eguna*, 1982, en los siguientes términos: “Nuestros mayores (...), en el mensaje de las diputaciones de 1917 reclamaban la reintegración foral plena, y hasta tanto ello no fuera posible, un régimen autonómico en el que ‘se reserva al Estado el ejercicio de las funciones públicas de carácter ultrarregional que son: 1- La regulación de las relaciones internacionales y de las interregionales. 2- La defensa del territorio, el ejército y la marina de guerra. 3- El franqueo postal y telegráfico, la moneda y el sistema de pesas y medidas. 4- El régimen arancelario y las aduanas’, diciendo a continuación: ‘corresponderá a la región el ejercicio de las demás funciones públicas’. (...) Quede claro que tampoco aquellas diputaciones eran nacionalistas, nosotros sí lo somos, y dejaríamos de serlo si nos conformáramos con ver a nuestro pueblo más menguado de lo que ellos concibieron”.

El Mensaje mencionado se dirigía al Gobierno y suscribía en el año crítico de 1917, el de la huelga general y el de la Asamblea de Parlamentarios, cuando se precipitaba decididamente la crisis de la Restauración. Interesa lo que se pedía: como otras veces, la reintegración foral. Después, si no se obtuviera pero salvando los derechos, una autonomía que se esbozaba en el texto en términos que podrían definirse como radicales. El mensaje se entregó –en presencia de casi todos los senadores y diputados en Cortes por Vizcaya, Guipúzcoa y Álava– al Presidente de Gobierno Manuel García Prieto, y, aunque no se plantearon objeciones y en principio no tuvo mal acogida la petición, las crisis de gobierno que siguieron aplazaron la cuestión.

La petición de las Diputaciones vascas se retomó en 1919. Para entonces, los órganos provinciales habían realizado algunas gestiones en pro del desarrollo autonómico. Así, la de Guipúzcoa había celebrado una reunión de Ayuntamientos, que apoyaron el citado Manifiesto. Hizo lo propio con “los representantes de fuerzas vivas y entidades económicas” y consultó con significadas personalidades guipuzcoanas. El objetivo: averiguar qué adaptación de la vida foral se consideraba más oportuna. La autonomía se concebía como una evolución de la foralidad, no del vigente autogobierno derivado del Concierto. En cualquier caso, en 1919, al tiempo que se avivaban en Cataluña las reivindicaciones autonómicas, el Gobierno Romanones creó una *Comisión Extraparlamentaria*, para que elaborase un Estatuto para Cataluña y las Vascongadas, con vistas a un proyecto de ley para resolver *definitivamente* la cuestión autonómica.

Era pues un propósito de gran alcance, quizás excesivo para los precarios medios políticos empleados, una Comisión extraparlamentaria que buscaba solucionar de forma definitiva cuestión tan ardua, pero era el signo de unos tiempos en los que podía la inestabilidad y el régimen vivía una crisis acelerada que se quería atajar con improvisaciones y rápidas medidas que se querían de enjundia. Pero tiene interés la iniciativa, siquiera porque, en lo que aquí respecta, un Gobierno se planteaba una nueva situación autonómica para el País Vasco, sustituyendo o complementando el régimen de Conciertos Económicos.

Una subponencia, previos contactos con las Diputaciones vascas, elaboró un proyecto de “Estatuto vasco”, en realidad el primer texto que vería la luz en la historia de las aspiraciones autonómicas. Como resultaba hábito, comenzaba el dictamen reivindicando la restauración plena de la foralidad⁷. Las Juntas Generales, restauradas, poniéndose de acuerdo con el Estado, determinarían sus relaciones con éste. En tanto se restablecían, las Diputaciones asumían su autoridad y competencias. Los Ayuntamientos reunidos formarían el cuerpo político de cada provincia y con esta base habría libertad para diseñar la organización interna. Las competencias autonómicas se designarían en función de la siguiente lógica: lo serían las facultades que no mermasen la soberanía del Estado. Las competencias serían de cada provincia. Se hacía hincapié, además, en una reformulación de la autonomía económica que el

7. Tras solicitar la restauración foral, se expresaba en los siguientes términos: “Artículo 1º. Quedan derogadas desde la promulgación de la presente Ley las de 1º de Septiembre de 1837 y 25 de Octubre de 1839, quedando asimismo sin efecto, en cuanto a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y todos sus Municipios cuantas leyes y disposiciones modificaron su régimen y funcionamiento, y en su virtud se les reintegran todas las atribuciones de que gozaban con anterioridad a aquellas leyes, dentro siempre de la unidad de la nación española. Artículo 2º. Como consecuencia, quedan restaurados con todos sus derechos y atribuciones los organismos forales que en ellas existían, a los cuales incumbirá determinar su régimen, constitución y funcionamiento, así como fijar, de acuerdo con el Gobierno, la adaptación a la época actual de sus relaciones de derecho con el Estado”.

sistema de Conciertos representaba. Éste sería la base, pero se introduciría una modificación, que tiene interés como objetivo, si bien nunca se llevaría a la práctica en el periodo del funcionamiento histórico de los Conciertos Económicos. No se concertaría por tributos, como venía sucediendo, sino que el cupo se fijaría en función del presupuesto de gastos del Estado. De esta forma sería indiferente si se incorporaban en la Hacienda estatal nuevas contribuciones, y cuáles fuesen éstas, y las provincias podrían crear sus cuadros fiscales sin ninguna atadura ni referencia específica a estos o aquellos impuestos.

Tras la ponencia, la discusión del proyecto fue poco productiva, al decir de Orueta. “Se vió que allí había mucho que discutir y no había deseos ni tiempo para ello”⁸. En el dictamen de la subponencia se habían recortado algunas propuestas. A la hora de determinar las competencias autonómicas, las provincias actuarían como proponentes, pero correspondería al Gobierno determinar cuáles serían. De otro lado, desaparecería el papel que tradicionalmente habían tenido las Juntas Generales (esta cuestión era crucial, por lo que hemos mencionado de que afectaba al control de las Diputaciones). Y se imponían los recelos: se especificaban estrechamente los límites de las competencias autonómicas, así como las formas de evitar extralimitaciones.

Llegó a presentarse en las Cortes un proyecto de ley de autonomía, basado en el mencionado dictamen. Recogía algunas de las aspiraciones expresadas por las provincias vascas. Hubo un dictamen del Congreso, que debe mencionarse porque, hasta la República, constituyó la más alta instancia política que elaborase un texto autonómico⁹. Algunas de sus previsiones tienen particular interés, sobre todo si se tiene en cuenta que formaban parte del proceso de elaboración de una Ley acerca de la autonomía. Por ejemplo, aceptaba, para la cuestión fiscal, la fórmula económica propuesta por las provincias, extraordinariamente ventajosa para éstas y que, además, reformulaba en sus aspectos sustanciales la propia conformación de los Conciertos Económicos. Mencionaba, además, “la adaptación diferente para realidades distintas en la extensión territorial, en la riqueza y en la lengua, de las expansivas normas establecidas para Cataluña”. La importancia del dictamen residía precisamente en que enunciaba en las Cortes “el propósito de restaurar o modificar los organismos forales...”, así como “la subsistencia de cuanto es ya su vida autónoma...” “y el ensanche de tal autonomía”.

No pasó el dictamen de 1919 de este estadio –los marasmos políticos, la disolución de las Cámaras y la inestabilidad lo explican– y quedó, de todas formas, como el principal precedente de una autonomía de las provincias vascas, si se descuenta lo que desde 1878 comportaban los Conciertos Económicos.

8. ORUETA, J. *Op. cit.*, p. 45.

9. Tiene interés por sí y porque tuvo consecuencias en el relevante papel que se otorgó durante la República a los municipios la siguiente definición fundamental: “Artículo 20. Todos los Municipios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya pueden restablecer o modificar, conforme conviniere a cada uno y con la amplitud que permite la base octava (...) sus usos u organización tradicionales. Corresponderá en cada provincia a los respectivos Ayuntamientos (...) designar representantes que examinen juntamente con la Diputación provincial el proyecto de organización que, inspirada en las tradiciones forales y adaptada como mejor entendieren a la época actual, deba reemplazar a dicha Diputación. Ultimada la redacción del proyecto, se someterá éste a votación de los Ayuntamientos al objeto de aprobarlo o rechazarlo, quedando expedido el uso del ‘referéndum’ y estimándose aceptado cuando reúna el acuerdo favorable de la mayoría de Municipios que representen a su vez la de habitantes en cada provincia”.

En sentido estricto, no fue lo que venimos denominando “empuje político”, pero en el desarrollo de la cuestión autonómica antes de la II República no puede dejar de citarse que la Sociedad de Estudios Vascos, por entonces recién creada, se propuso en el Congreso que celebró en Gernika en 1922 estudiar la posible autonomía vasca, en el Congreso que se convocaba para 1924¹⁰. El “Congreso de Autonomía”, que así se le llamaba, se concebía como la oportunidad para llevar a cabo una reflexión colectiva de las posibilidades de un régimen autonómico. “Es, pues, preciso fijar un tipo de autonomía que pueda servir de base para el estudio (...) y sobre el que confluya la mayor suma de estudios posibles que aparten el peligro de la improvisación para el caso ansiado en que la autonomía de nuestro país sea una realidad”. No era pues una iniciativa de segundo orden. En realidad, constituyó la única ocasión histórica en la que se planteó la conveniencia de llevar a cabo un estudio amplio y conjunto sobre la cuestión, desde medios intelectuales y profesionales y al margen de las concretas instancias políticas y partidistas. La autonomía se concebía, pues, como un interés colectivo y sus contenidos podrían estudiarse al margen de las tensiones partidistas. Ha sido la única vez en la que una iniciativa de este tipo se ha llegado a plantear. En el futuro, la autonomía se debatiría siempre dentro de la confrontación partidista.

Desgraciadamente, no llegó a celebrarse el “Congreso de Autonomía”, pues un año antes de que se reuniera, en 1923, se proclamó la Dictadura de Primo de Rivera, que, tras algunos equívocos iniciales, se demostró recelosa ante desarrollos autonómicos. Con todo, hubo conferencias y estudios que abordaron la cuestión tal y como se planteara en 1922. De hecho, el programa que se había propuesto era realmente completo e incluía estudios sobre la organización provincial, el régimen municipal, la enseñanza, la beneficencia, la Hacienda, etc. La cuestión se retomó en el V Congreso de Estudios Vascos, el que se celebró en Vergara en 1930, que, por lo demás, no fue monográfico sobre la autonomía, como se pretendiera unos años antes¹¹.

Denominó Orueta “tercer avance autonómico” a la reivindicación que en este sentido se produjo a comienzos de la Dictadura de Primo de Rivera. No lo detallaremos, pues no hubo acuerdo al respecto entre las tres provincias ni fue objeto de un estudio específico por el nuevo régimen. Además, la Liga Monárquica de Bilbao, que dominaba la Diputación de Vizcaya, quebró cualquier posibilidad de un frente común, alegando que la idea se desplazaba hacia el separatismo. Sí debe señalarse, con todo –además de que los estudios que se realizaron en Guipúzcoa tienen un concreto interés–, que inicialmente hubo una petición conjunta por parte de las provincias vascas al Directorio para que se restaurasen los fueros y que, en su defecto, se con-

10. La Junta Permanente de la Sociedad de Estudios Vascos proponía “la celebración del Congreso de 1924 sobre Autonomía (...). Como lugar adecuado se señaló la villa de Guernica, acordándose la celebración en ella de dicho Tercer Congreso para los primeros días de Septiembre”, en Eusko-Ikaskuntza Sociedad de Estudios Vascos: *Tercer Congreso de Estudios Vascos*. San Sebastián, 1923.

11. “En dicha Junta de la Sociedad de 29 de Junio (de 1930), se presentó un escrito de los Sres. Landeta y Chalbaud, recordando cómo desde el Congreso de Guernica se había propuesto para el año 1924 otro Congreso dedicado a estudios de Autonomía Vasca; y ya que las circunstancias no lo habían permitido hasta ahora, proponían que se iniciaran dichos estudios en unas conferencias en el Congreso de Vergara”. Efectivamente, se organizaron conferencias y se estudió la cuestión. De unas declaraciones de la Junta “se deducía la prosecución de estas labores de estudio, ampliando la Comisión que habría de realizarlos con personalidades de fuera de la Junta Permanente y luego con Subcomisiones regionales”. Eusko-Ikaskuntza. Sociedad de Estudios Vascos: *Quinto Congreso de Estudios Vascos, Vergara 1930*. San Sebastián, 1934.

cediese la autonomía. La positiva acogida que tuvo por parte del general Primo de Rivera –“les encargó presentar un proyecto de Estatuto autonómico para examinarlo y otorgarlo, después de repasarlo y autorizarlo”¹²– dio lugar a rápidas y entusiastas gestiones en Álava y sobre todo en Guipúzcoa, con el convencimiento inicial de que las autonomías regionales podían estar en el programa *reformista* de la Dictadura, y de que en aquella ocasión el estatus autonómico era posible, que incluso estaba al alcance de la mano.

La evolución histórica fue por vías muy distintas a las que señalaban las primeras euforias. Disueltos los Ayuntamientos constitucionales primero, después las Diputaciones, las ilusiones autonómicas quedaban al margen de la marcha del régimen dictatorial. Con todo, debe señalarse que en aquella coyuntura quedó esbozado un proyecto de autonomía vasca, que desarrollaba la dependencia foral de las Diputaciones con respecto a los Ayuntamientos.

3. LA CUESTIÓN ESTATUTARIA ANTES DE LA II REPÚBLICA: UN BALANCE

Los mencionados fueron los precedentes autonómicos que tuvieron alguna importancia antes de la proclamación de la II República, y en cierto sentido constituyeron el punto de partida del proceso que se inició en 1931. Como resumen de lo sucedido hasta entonces, recogeremos a continuación los siguientes elementos característicos, que fueron básicos en estos primeros proyectos de autonomía.

En primer lugar, debe señalarse que argumentalmente las propuestas autonómicas se enlazaron siempre con la cuestión foral. En todos los casos, desde que surgieron en el País Vasco las primeras demandas de autonomía fueron acompañadas por la reivindicación del restablecimiento de los fueros y se plantearon como una suerte de compensación por no restaurarse el régimen político-administrativo que se había abolido en 1876. Desde el punto de vista argumental no se presentaron como una consecuencia del vigente régimen de conciertos, ni como una política para conseguir una mejor administración local ni como un derecho político derivado de alguna soberanía propia del País Vasco, sino siempre como una compensación a la pérdida de los fueros, cuya recuperación, por otra parte, se presentaba como un derecho de las provincias vascas.

En consonancia con lo anterior, la autonomía a la que se aspiraba era autonomía de las provincias vascas, no tanto del País Vasco. Sus definiciones pretendían una legitimidad foral y, también, una organización interna que pretendía enlazar con la foralidad, y por tanto se movía en bosquejos provinciales. En la misma línea, no se reivindicaba una institución común para todo el País Vasco, aunque se sugerían colaboraciones interprovinciales y, por supuesto, una misma disposición autonómica para las tres provincias.

De esta forma, el referente básico del desarrollo institucional que se pensaba para la autonomía vasca lo constituían los esquemas forales, y en particular la interpretación municipalista de los fueros. Se imponía una visión tradicionalista de la foralidad, que no apreciaba en ella, por ejemplo, un principio de autogobierno adaptable a las nuevas circunstancias. La preocupación prioritaria, desde el punto de vista institucional, parecía consistir en cómo restaurar, no sólo la dependencia de la

12. ORUETA, J. *Op. cit.*, p. 74.

Diputación con respecto a las Juntas, sino sobre todo la recomposición de la representatividad municipal de las Juntas Generales. Y eso, pese a los evidentes cambios que en el peso demográfico de los distintos municipios se habían producido desde el *boom* económico e industrial que se aceleró tras la última guerra carlista. Por sí misma, esta circunstancia imposibilitaría restablecer la equidad municipal del período foral, sobre todo en Vizcaya, e incluso dificultaría –la convertiría simplemente en una fachada jurídico-política– en esta provincia la introducción de mecanismos compensatorios, si se mantenía la idea de que los Ayuntamientos deberían formar la base de la estructura política autonómica. Cabe señalar también los problemas que plantearía, al menos en el terreno de los principios –otra cuestión es el pragmatismo característico de la Restauración–, el objetivo de compatibilizar la equiparación provincial de base municipal y estructura corporativa con las formas vigentes de la Constitución liberal. La cuestión en ningún momento pareció preocupar a los promotores de la autonomía, cuya reflexión y activismo político, decididamente, tuvieron como único punto de partida y de referencia los fueros que se abolieron en 1876, no otros elementos jurídicos.

Junto a lo anterior, que se refiere al desarrollo institucional que se preveía para un País Vasco autónomo, las reivindicaciones estatutarias anteriores a 1931 tuvieron una carga importante referida a las cuestiones económicas y fiscales. El autogobierno de esta faceta se presentaba siempre como un desarrollo concreto del régimen vigente de los Concierdos Económicos. En este punto no hubo apenas apelaciones a cuestiones de principios, sino razones de conveniencia práctica. Por lo demás, los proyectos resultaban particularmente ventajosos para las provincias vascas, desde el punto de vista del peso de la fiscalidad y de la concepción del cupo.

Según se sucedieron los proyectos, se ampliaban las competencias autonómicas previstas, que se pretendía fuesen amplias y también precisas. En cualquier caso, en estos intentos estatutarios no se presentaban estas facultados como algo contrapuesto a la soberanía estatal, con la que se consideraba plenamente compatible la autonomía de justificación foral.

Por lo general, se impuso la participación colectiva, de los distintos grupos políticos, en la reivindicación autonómica. Sólo se apreciaron fisuras al respecto en los comienzos de la Dictadura, cuando los monárquicos vizcaínos se separaron de las propuestas por entender favorecerían el separatismo nacionalista. Hasta entonces, e incluso cuando participó el nacionalismo, como sucediera en 1917 sin que saltaran recelos de los monárquicos, la autonomía constituía una bandera común. Parecía subyacer el convencimiento de que esta idea representaba un interés colectivo, compartido por todos los grupos, que era por tanto suprapartidista y que concernía conjuntamente a todos partidos y colectivos. En esta lógica, podía hacerse, por tanto, una configuración no partidista de la autonomía. En consecuencia, constituía, a su vez, una materia que no debía dejarse a la improvisación, sino que podía ser definida con criterios no ideológicos, a partir de estudios previos realizados por profesionales, no necesariamente afectos a un movimiento ideológico o a un partido.

4. 1931: RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN EL PLANTEAMIENTO DE LA AUTONOMÍA VASCA

El que se ha descrito constituyó el punto de partida de los proyectos de Estatuto que se sucedieron en la II República, tales fueron los precedentes que hubo antes de 1931. Pues bien: ese mismo año, tras la proclamación republicana, cambiaron drás-

ticamente los términos en los que se estaba planteando la cuestión, si bien las experiencias previas tuvieron alguna influencia, desde el punto de vista metodológico y del contenido, en la formación de los planes autonómicos. Volveremos sobre los elementos de continuidad, pero para la mejor comprensión del relato conviene señalar las rupturas que en el planteamiento autonómico surgieron ya en 1931.

Primera novedad: la cuestión de la autonomía pasó al primer plano de la actividad política, y lo hizo en mayor grado que en ningún periodo anterior. Dejó de ser una reivindicación recurrente y esporádica y se convirtió en una materia crucial en el País Vasco, en torno a la cual se gestarán las uniones y las divergencias políticas. Desde el mismo 14 de abril de 1931, en el País Vasco las posibilidades de que llegara un Estatuto de Autonomía pudieron casi equipararse, en su importancia, a las propias implicaciones históricas del cambio de régimen, desde la monarquía a la república.

Las razones para esta circunstancia novedosa, que privilegió la cuestión estatutaria, no las encontramos sólo en el seno de la sociedad vasca. Se debió también a que, con la llegada de la República, la estructura territorial del Estado se convertía en cuestión prioritaria, en la medida en que, para Cataluña, figuraba en el Pacto de San Sebastián que anticipara el cambio de régimen. Desde ese momento, y puesto que el advenimiento de la democracia republicana se equiparaba a transformaciones políticas de este tipo, la cuestión autonómica, que en el País Vasco había tenido importancia episódicamente, alcanzó plena relevancia, y no la perdería durante todo este periodo histórico. Dejará de vincularse estrictamente a las tradicionales reivindicaciones forales y, también, a los avatares del Concierto Económico, y se convierte en una cuestión política con importancia en sí misma, por cuya evolución parecía conceptuarse al régimen, al menos desde algunos sectores políticos de la sociedad vasca.

Coadyuvó a que sucediera lo anterior otra novedad. Tras las elecciones de 1931 pasó a tener considerable peso político –incomparablemente mayor que en cualquier periodo anterior– el Partido Nacionalista Vasco, para el que la autonomía constituía un fin en sí mismo. No un elemento más del cambio político, sino el fundamental, hasta el punto de que el propio juicio que al nacionalismo le mereciese la recién llegada democracia dependería en sentido estricto, y riguroso, de cómo afrontase la cuestión autonómica vasca. El autonomismo dejó de ser una consecuencia de la reivindicación foral, sin que ésta se abandonase, pues la foralidad subsistirá, ahora y en el futuro, como argumento último de la autonomía, también en los términos en los que la reivindicaba el nacionalismo. Pasaría propiamente, en este concepto, a convertirse en un paso hacia la independencia o hacia el rescate de la soberanía, que de otro lado el nacionalismo interpretaría como la recuperación de la foralidad, en un planteamiento históricamente nuevo, que no se encuentra en el tradicionalismo, los grupos monárquicos o los republicanos que en las décadas anteriores reivindicaran la autonomía, ni en los que realizaran durante el siglo XIX.

La emergencia y éxito político de un nacionalismo que levanta la bandera del autonomismo y que lo interpreta como un paso hacia la aparición de un Estado vasco distinto al español tiene un efecto de ruptura con la tradición autonomista. Si desde el siglo anterior lo habitual había sido la colaboración estatutaria de los distintos ámbitos políticos, en la nueva tesitura esto no sucede. El nuevo esquema rompe con el que identificaba los fueros como la forma por la que el País Vasco se integraba en España y tuvo consecuencias, en la medida que rompía con las unanimidades.

El monarquismo bilbaíno había mostrado ya sus prevenciones ante la eventual autonomía vasca, precisamente por el surgimiento de esta nueva interpretación. En

la nueva coyuntura, todos los movimientos políticos mostraron, con distinto entusiasmo e intensidad, que eran partidarios de la autonomía. Incluso lo haría la derecha monárquica, enlazando con sus posiciones tradicionales, pero rectificando sus reticencias de la década anterior. Su planteamiento, sin embargo, tendría ahora elementos novedosos. Desde su punto de vista, una autonomía frente a un gobierno republicano de izquierdas presentaba algunas ventajas políticas, si conseguía aislar al País Vasco de la legislación laica e izquierdista.

Apostaba por la autonomía, por supuesto, el nacionalismo vasco. Para el otro sector político de la sociedad vasca, el socialismo –que no habían participado de las “coaliciones” autonomistas del primer tercio de siglo, pues no formaba parte de las fuerzas presentes en la Diputación cuando se planteara la cuestión–, la autonomía resultaba conveniente –en cierto modo, se deducía de sus compromisos en el Pacto de San Sebastián– pero no constituía la prioridad política, y desde luego estaba por detrás de la consolidación de la democracia republicana. Otro tanto podría decirse de los republicanos, algunos de los cuales participaron años atrás en posicionamientos autonomistas, pero que tampoco compartirían las urgencias del nacionalismo, cuyo activismo al respecto le convirtió en el promotor de la cuestión y, en cierto sentido, en el principal valedor de la autonomía.

No ha de extrañar, en las condiciones descritas, que la autonomía llegara a convertirse en un asunto partidista, con distintas ópticas y usos, según los movimientos políticos de los que se tratase. Ahí quizás reside la principal novedad con la que el País Vasco afrontó durante la II República la cuestión autonómica, el hecho de que se convirtió en un instrumento de la lucha de partidos. Para el nacionalismo la autonomía constituía la prioridad absoluta, y además se veía a sí mismo como el principal depositario de la esperanza estatutaria, convertida para ellos en un paso decisivo de “la resurrección” de los vascos. Desde las izquierdas lo primero era consolidar el régimen republicano y que en él tuviera cabida la autonomía. Las derechas y los tradicionalistas eran diversos, pero coincidían en que desde su punto de vista un régimen autonómico podía, en determinadas circunstancias, *salvar* al País Vasco de las radicalizaciones que se presumían en el poder central.

Con estos elementos, que significaban una ruptura con la tradición autonomista, comenzaría en 1931 el juego político en torno al Estatuto. Resulta significativo que, en lo sustancial, no cambiaran los papeles ni las actitudes los años siguientes, pues si hubo distintos posicionamientos en algunos grupos, se debió a la acomodación ante las diferentes coyunturas, no a cambios profundos sobre cómo se entendía la autonomía.

Hasta aquí, los elementos de cambio. Las continuidades: a la hora de elaborar un proyecto estatutario se echó mano de las experiencias precedentes, que se conocían; así como de una institución, a la que se le encargó la elaboración del proyecto de Estatuto, por su prestigio y por su carácter apartidista, pues en ella colaboraban intelectuales de la más variada procedencia. Era, pues, la misma institución –y en esto también había continuidad– que en vísperas del golpe de Estado de Primo de Rivera se había propuesto el estudio concienzudo de la cuestión autonómica “para evitar improvisaciones” si llegaba el caso, y que volvió sobre la cuestión en 1930. Todo indica que no hubo improvisaciones y que, pese a emitir su dictamen en pocas semanas, la Sociedad de Estudios Vascos pudo echar mano de los conocimientos de sus miembros y de los estudios, parciales o completos, que se habían ido elaborando.

La lógica interna de su dictamen hunde sus raíces, precisamente, en los proyectos anteriores y en el conocimiento de los problemas. Todo ello, claro está, adaptán-

dolos en algunos puntos a la nueva situación generada por la proclamación de la República. Otra cuestión es que las modificaciones que se introdujeron después transformaran el texto y lo convirtieran en otro Estatuto y lo pusieran en primera línea de la lucha partidista. Contribuyó a ello, argumentalmente, la inclusión de algunas previsiones que podrían chocar con la Constitución –aún no elaborada cuando la Sociedad de Estudios Vascos abordó la cuestión– y que eran la adaptación de conceptos fueristas, tales como la frágil concepción de unos poderes vascos supraprovinciales y el recurso a sufragios no directos.

5. LA ESCISIÓN PARTIDISTA ANTE LA AUTONOMÍA

Que la cuestión autonómica pasaba al primer plano de la problemática política vasca, y que podría llegar a ser objeto de discrepancias serias, se apreciaba ya el 16 de abril de 1931, apenas dos días después de proclamada la República. El nacionalismo vasco identificó inmediatamente la llegada del nuevo régimen con “la reivindicación plena de su originaria libertad” y llamaba para el 16 de abril a reunir en Gernika “una gran Asamblea de Municipios”¹³. Era, en parte, una reproducción de lo sucedido en Cataluña, pero con un sentido diferente. El objetivo implícito era proclamar el Estado Vasco, pero el procedimiento era una suerte de restauración en la práctica de las instituciones forales. La mencionada Asamblea restablecería “las Juntas Generales históricas”, de modo que la vía foral resurgía de nuevo como el camino de la construcción autonómica. Firmaron la convocatoria los alcaldes de Getxo –José Antonio Aguirre, que lo era, se convertiría en el líder del nacionalismo durante la II República–, Mundaka, Bermeo y Elorrio. Debe de recordarse, además, que los nacionalistas dominaban en la gran mayoría de los municipios de Vizcaya, con la conocida excepción de la capital y las mayores poblaciones. Esta circunstancia, unida al hecho de que de momento las únicas autoridades elegidas democráticamente por votación popular fuesen las municipales, habría de pesar lo suyo las siguientes semanas.

En efecto, el nacionalismo entendía que la reunión de Gernika expresaba la voluntad del pueblo vasco. Bien por no reconocer plenamente la condición de vascos a quienes no integraban el proyecto nacionalista, bien porque identificaba la oportunidad política que la República ofrecía como la de afianzar sus posiciones, lo cierto es que en tal ocasión y durante los meses siguientes apenas buscó la colaboración de republicano-socialistas, con peso en el País Vasco y con la llave política en el conjunto de España. Les invitó a que se integraran en el proceso que estaban encabezando, pero no previó la posibilidad de modificarlo si lo hacían, aunque eran obvias las distancias políticas que les separaban. En un sentido, y desde el primer momento, la autonomía que se buscaba se planteaba expresamente contra la política gubernamental que podría realizar la izquierda.

El Gobierno impidió la mencionada reunión, no sin la protesta indignada del nacionalismo vasco. “No se trataba de un acto contra el nuevo régimen español, sino todo lo contrario precisamente. Un reconocimiento, un apoyo a la República Federal (...) Nosotros queremos que la República Federal se consolide, y estamos seguros de que para consolidarse, ha de ser precisamente federal... o no será”¹⁴. No se realizó, pero los municipios vizcaínos que acudieron se iban a reunir “en Junta General

13. *Euzkadi*, 15 de abril de 1931.

14. *Euzkadi*, 17 de abril de 1931.

so el Arbol de Gernika” “queriendo restablecer a la Nación Vasca en la plenitud de su vida” y pedir “En nombre de Dios Todopoderoso y del pueblo vizcaíno” que “se proclame y reconozca la República vasca”. Debe señalarse que el camino foral desembocaba esta ocasión en la proclamación de una República vasca, y que de ello se derivaban determinadas consecuencias, si se quería respetar la tradición. La autoerigida Junta General vizcaína hubiera pedido¹⁵, de haberse constituido, “similar expresión y adhesión” de “los representantes de Araba, Gipuzkoa y Nabarra”. “Se establecerá sobre las bases del Gobierno propio y de federación con los otros Estados de la Península Ibérica”.

Los republicano-socialistas no participaron en este proceso, ya está dicho. Pero conviene detenerse en la escisión que sobre la autonomía se estaba planteando en el País Vasco, que resultó fatal para la vía estatutaria. Al fin y al cabo, que la izquierda no estuviese presente en esta búsqueda de una autonomía vasca no podría achacarse a un inexistente rechazo a la autonomía, pues, al margen de la intensidad de su fervor ella, formaba parte de sus programas y, a juzgar por el diseño de la Constitución y de la política que desarrollaron al respecto los siguientes años, no hay ninguna razón para dudar de su apuesta estatutaria.

No era sólo que nacionalistas y republicano-socialistas tuviesen distintas prioridades, es que sus concepciones de la autonomía eran radicalmente diferentes. Para los segundos constituía un principio político sobre el que había que vertebrar la República e integrar a los nacionalismos. Para los nacionalistas, la autonomía significaba la soberanía foral y la recuperación de un mundo tradicional en el que los municipios, como tales, podían corporativamente representar a los vascos. Para ellos, la autonomía no era propiamente un derecho constitucional –aunque la democracia tenía que reconocerlo forzosamente–, sino la restauración de derechos tradicionales, que equiparaban con derechos nacionales. Por eso, no reivindicaban sólo la autonomía. También un mundo ancestral propio, de corte corporativo, con un determinado sentido de lo colectivo y de la religiosidad, un mundo tradicional que globalmente identificaban con la restauración foral.

De ahí que ya en abril de 1931 se introdujese otra novedad en la cuestión estatutaria, que tendría importantes consecuencias en el futuro inmediato. Tras manifestar la voluntad de formar una “República Vasca” se aseguraba el 16 de abril que ésta garantizaría “a la Iglesia Católica, como Corporación rectora de la religión de la mayoría de los vascos, la libertad e independencia en su esfera”¹⁶. Desde el primer momento del proceso, por tanto, se añoraba una suerte de autonomía en la cuestión religiosa, para proteger a la Iglesia, pues el nacionalismo recelaba del laicismo de quienes promovían la república. Era una cuestión a la que se daba tal importancia que figuraba como una prioridad al reivindicarse la República vasca. Aparece, en realidad, como una de las razones constitutivas de la autonomía.

Ya lo había advertido *Kizkitza*, al tiempo que escribía sobre la proclamación de la República: “Ha caído la monarquía y quedan gravísimamente comprometidos en España los intereses católicos”. “Aquí, en Euzkadi, el mal no es tan grave, gracias al Nacionalismo Vasco que agrupa a la mayoría de los católicos vascos (...) el

15. Del “solemne documento aprobado allí (*en las carreteras cercanas a Gernika*) y publicado el día siguiente”, según la versión de AGUIRRE y LEKUBE, José Antonio. *Entre la libertad y la revolución, 1930-1935*. Bilbao s/f (1976), p. 17.

16. *Ibidem*.

Nacionalismo Vasco es hoy la bendición de Dios para los vascos”¹⁷. La equiparación entre “libertad vasca” y la defensa de las posiciones de la Iglesia, que en sí misma implicaba recelos frente al nuevo régimen republicano, pesó desde el primer momento en los posicionamientos del Partido Nacionalista Vasco. No fue, pues, un planteamiento sobrevenido posteriormente, ni ningún oportunismo político en busca de nuevas alianzas, sino que formó parte de las primeras posiciones públicas que sentó tras proclamarse la República.

Inmediatamente después de la frustrada reunión de Gernika el PNV lanzó la campaña en pro del Estatuto Vasco, con una extraordinaria celeridad por tanto. La base de la campaña serían los municipios, la iniciativa partiría de Vizcaya y se convocaría una Magna Asamblea, que tendría lugar en Estella. José Antonio Aguirre resumía en las siguientes las razones que motivaron el protagonismo de los municipios¹⁸: éstos eran en la historia foral la base de la organización política; los anteriores intentos estatutarios privilegiaban el papel de los municipios y el de 1917-1919 les encomendaba específicamente la misión de aprobar el estatuto; el Pacto de San Sebastián aseguraba que la aprobación de estatutos, de haberlos, concernía primero a los municipios; además, se correspondía con la idiosincrasia vasca, pues los municipios vascos tenían gran vitalidad; y, por último, de momento eran las únicas instituciones de elección popular.

La abundancia de razones, sin embargo, no ocultaba que este planteamiento desde el primer momento alejaba al movimiento autonomista de las fuerzas de la izquierda –lo tacharían de “reaccionario”– y corría el riesgo de conformar un Estatuto contestado por una parte de la sociedad vasca. Se produciría el hecho singular de que en el movimiento de alcaldes no participaron los de las cuatro capitales vascas, lo que presagiaba una tortuosa tramitación estatutaria.

6. EL PROYECTO DE LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS

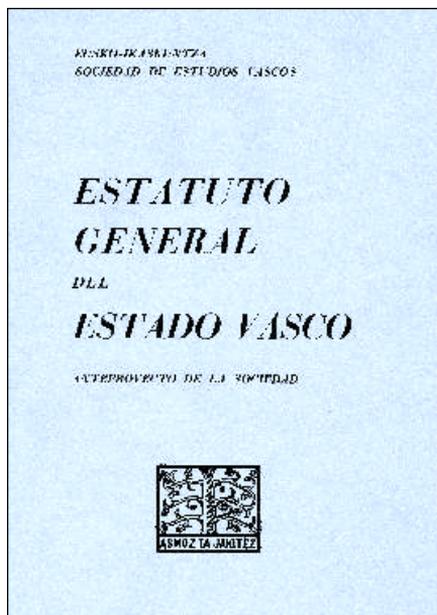
Hubo un intento de salvar el inconveniente del partidismo y de llegar a un texto asumible por los distintos ámbitos políticos. Fue por esta razón que se encargó el proyecto de Estatuto a la Sociedad de Estudios Vascos, pues concurrían en ella el prestigio, el carácter apartidista y el que desde 1930 venía estudiando un Estatuto general, así como los de Navarra, Guipúzcoa, Vizcaya y Álava, siguiendo en esta enumeración la tradicional configuración que enlazaba la autonomía con la estructura foral. El 12 de mayo la Sociedad aceptó el encargo, que debía de realizarse con premura, señalando no obstante que a corto plazo sólo era posible elaborar el “Estatuto general del País Vasco”, dejando para más adelante los “Estatutos especiales”. Convocadas las elecciones a Cortes Constituyentes para el 28 de junio, se convocó a su vez la Asamblea de Municipios, que se celebraría el 14 de junio. Y el 31 de mayo

17. *Ibidem*, pp. 10-11. Artículo publicado el 16 de abril de 1931.

18. *Ibidem*, pp. 24 y 25. Buscaba así contrarrestar las críticas de la izquierda, en los siguientes términos: “*El Liberal* de Bilbao, órgano del Sr. Prieto y portavoz de las organizaciones de izquierda de Vizcaya, protestó del movimiento, tildándolo de reaccionario y tendencioso, porque de llevarse a cabo –decía– había de serlo exclusivamente por fuerzas o representaciones de marcada posición izquierdista, por ser estas las únicas que podían –según él– merecer consideración entonces de los poderes de la República”. Y concluía Aguirre: “El argumento era en verdad un dechado de democracia”.

la Sociedad de Estudios Vascos entregó el texto que definitivamente llamó “Estatuto general del Estado Vasco”.

Conforme al diseño de la Sociedad de Estudios Vascos, integrarían el País Vasco las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Se le definía como una “entidad natural y jurídica con personalidad propia” y sería “un Estado autónomo dentro de la totalidad del Estado Español”. La estructura política evocaba la del ordenamiento foral, de forma que la base la formarían las provincias. Pero habría órganos comunes, cuyo nombramiento dependía no del sufragio electoral, sino de las instituciones provinciales. Su propio funcionamiento revelaba que, al menos inicialmente, no se les buscaba un particular protagonismo. Habría un “Consejo General del País Vasco”, cuyos ochenta miembros los nombrarían las Juntas Generales (veinte por provincia). Tal Consejo designaría una Comisión Ejecutiva de ocho miembros, con sede en Vitoria, cuyo Presidente se renovarían cada dos años y pertenecería a cada una de las cuatro provincias, relevándose por un orden rotatorio rigurosamente fijado. La función de estos organismos sería “representar a la totalidad del País Vasco y regir su actuación en sus relaciones con el Estado español, en las interprovinciales y en todos los asuntos, obras y servicios comunes a las comunidades autónomas integradas en aquel (Estado Vasco)”¹⁹.



El Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos era un texto breve, que sentaba los principios generales, que intentaba acomodar a las nuevas circunstancias el autogobierno foral y que recogía las anteriores experiencias de proyectos estatutarios. Por lo demás, se reconocía al “Pueblo Vasco”, “como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por la Constitución española o por este Estatuto”²⁰. Caracteriza así a este proyecto estatuta-

19. *Estatuto general del Estado Vasco* (nótese que era “general” en oposición a los “especiales”, que serían los estatutos de cada provincia), artículo 5°. Por lo demás, la estructura política tenía sus complejidades. El artículo 4° disponía: “El poder legislativo vasco corresponde al Consejo general en pleno para los asuntos comunes y demás especificados en su Reglamento orgánico o a las Juntas de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y Cortes de Navarra para los asuntos particulares de cada una de ellas sin más limitaciones que las atribuidas al Consejo general. El poder ejecutivo se atribuye a la Comisión ejecutiva del Consejo general del País Vasco y a las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, según se trate de materias relativas a la totalidad de aquel o de las privativas de cada uno de los Estados particulares. El poder judicial será ejercido por el Tribunal Supremo del País Vasco y demás Magistrados, Jueces o autoridades componentes de la Judicatura o Cuerpo Judicial Vasco (...)”.

20. *Ibidem*, artículo 15.

rio su concepción federal del Estado, una noción que a la postre sería inconstitucional, pero debe tenerse en cuenta que, cuando se elaboró, aún no se habían elegido las Cortes Constituyentes.

De otro lado, se quería a toda costa ajustarse a las estructuras forales –siguiendo en esto los esquemas que se venían manejando desde comienzos de siglo–, lo que explica el diseño de los órganos centrales del “Estado vasco”, de dependencia provincial. Esta concepción motivaría, a su vez, algunas deficiencias desde el punto de vista democrático, tales como el sufragio indirecto para la elección del Consejo que haría las veces de legislativo; y la confusión de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, pues no se separaban de forma precisa las competencias del Consejo y de la Comisión Ejecutiva que equivaldría al Gobierno, ni las del Consejo y Juntas Generales y Cortes de Navarra. Por lo demás, preveía unas competencias amplísimas, que incluían por ejemplo la justicia. Debe notarse que el texto enumeraba las competencias no del Estado autónomo, sino las del Estado español, que serían así el límite de las autonómicas. Por cierto, entre ellas figuraba explícitamente como competencia del Estado español “las relaciones entre la Iglesia y el estado”, así como “el régimen de cultos”²¹. Por el contrario, y frente a lo que sucediera en proyectos anteriores, carecía de una regulación tributaria, cuestión que se aplazaba a una propuesta a realizar tras constituirse el “Estado vasco”.

Con sus deficiencias, solventables, y sus aciertos, que fueron muchos, el proyecto estatutario de la Sociedad de Estudios Vascos pudo ser común para todos los partidos, tal y como se pretendía. No lo fue. En realidad, sólo dos grupos (Acción Nacionalista Vasca y el Republicano Autónomo) lo aprobaron en su integridad. El PNV, que venía encabezando el movimiento estatutario, introdujo enmiendas que fueron cruciales. En ellas, asentaba la soberanía vasca como principio informador de la autonomía; y, además, elevaba a diez años la vecindad necesaria para adquirir la condición de vasco²²; y no se cederían al Estado español las relaciones con la Iglesia, de forma que podría realizarse un Concordato con la Santa Sede²³. Era el temor a la legislación laicista que podría elaborar la República, y resultó fatal para esta vía estatutaria, pues justificó el temor de que la autonomía vasca constituyese un oasis católico y conservador, un “Gibraltar vaticanista” en la caricatura de Indalecio Prieto. No muy diferentes fueron las enmiendas que introdujeron los tradicionalistas. Afirmaban que cabía alguna flexibilidad, excepto en “la facultad de regular las relaciones de la Iglesia y régimen de culto, o en su caso, el derecho de veto o pase foral indicado”²⁴.

Eran, pues, enmiendas de calado, que transformaban radicalmente el sentido político de la autonomía. Formaron parte del texto que se aprobó en Estella el 14 de junio de 1931, con la concurrencia y aquiescencia de 427 de los 527 ayuntamientos

21. *Ít., ít.*

22. En el Estatuto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos esta exigencia era de dos años.

23. Decisión tomada en la Asamblea del Partido Nacionalista Vasco celebrada el 7 de junio de 1931 en San Sebastián. En los siguientes términos: “De las facultades que (...) se declaran reservadas al Estado español, las consignadas en los términos ‘las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el régimen de cultos’ se declarará que no se ceden al Estado español, sino que en todo cuanto afectar puedan al Pueblo Vasco las reserva para sí el Estado Vasco”. *Euzkadi*, 10 de junio de 1931.

24. AGUIRRE, J. *Op. cit.*, p. 53.

del País Vasco. Pese al entusiasmo de los concurrentes y la alianza política que implicaba –la coalición entre nacionalistas, tradicionalistas y católicos independientes– el estatuto de Estella sellaba la división de la sociedad vasca en dos bloques antagónicos, escindidos por una cuestión tan crucial como la autonomía. Tendría efectos irremediabiles para el proyecto de autonomía. La coalición en pro del Estatuto ganó las elecciones (obtuvo 15 diputados, frente a los 9 republicano-socialistas), pero fue recibida con animadversión en las Cortes Constituyentes, cuya mayoría era de izquierdas y recelaban de los planteamientos religiosos que comportaba el estatuto de Estella. Temían que en tales términos la autonomía vasca fuese un peligro real para consolidar el régimen republicano. La aprobación de la Constitución, en diciembre de 1931 –que dejaba las relaciones entre Iglesia y Estado en manos de la República y que definía nuevos cauces para el acceso a la autonomía– invalidaba el camino del estatuto de Estella.

Hubo de recomenzar el proceso, esta vez con la iniciativa de las Gestoras de las Diputaciones. El punto de partida para su elaboración fue el texto de la Sociedad de Estudios Vascos, bien que acomodándolo a los límites constitucionales, delimitando algunas competencias e introduciendo novedades tales como el sufragio directo para la elección del legislativo o la representación proporcional en el Parlamento Vasco. En cierto sentido, el nuevo proyecto superaba la fase de definición autonómica a partir exclusivamente de la tradición foral.

La experiencia estatutaria de 1931 hundía sus raíces en la que se había gestado desde comienzos de siglo. La representó en particular el Estatuto que elaboró la Sociedad de Estudios Vascos. No llegó a buen puerto por la introducción de enmiendas de eminente carácter partidista. Eran coherentes con las posturas que se venían sosteniendo desde la proclamación de la II República, pero consumaron la escisión política del País Vasco y convirtieron al Estatuto de Estella en una bandera de parte y en un elemento instrumental, de funciones electorales. Su fracaso evidenció que la vía que representó el proyecto de la Sociedad de Estudios Vascos –que se situaba al margen de las pasiones partidistas, partía de un concienzudo estudio de las cuestiones autonómicas y enlazaba con planteamientos anteriores– constituía un medio adecuado para abordar la cuestión estatutaria, que en sí misma tenía capacidad de provocar divisiones hondas en el seno de la sociedad vasca.

Manuel Montero García