

# Pacto foral y Constitución (1978-1979)

JOSÉ MANUEL CASTELLS

## I. Explicación sumaria del título de esta exposición

Es perceptible la pretensión de un pacto político en la culminación de la transición política, en una delicada situación derivada de la desaparición del régimen franquista.

Cara a esa voluntad podemos distinguir tres momentos claves en dicha pretensión pactista, que envuelven al estricto texto constitucional y que de forma esquemática las agruparé en las siguientes:

- a. La preparación y lanzamiento del pacto político entre las instituciones y partidos políticos vascos, que culminará en el frente autonómico.
- b. La evidente frustración pactista que supuso la Constitución en 1978.
- c. La materialización estatutaria del pacto que se formalizó en diciembre de 1979, fecha de promulgación del Estatuto de Gernika.

Luego es previsible la necesidad de plantear dos fechas (Constitución-Estatuto), para dar una respuesta al interrogante de si existió un auténtico pacto político, de base foral, y consensuado con las instituciones políticas del Reino de España.

Hacer notar previamente que las siguientes líneas son tributarias de las diversas y profusas fuentes que sobre este período se ha publicado, de forma singular por los diferentes partidos políticos de ámbito territorial vasco, tal como, por citar un supuesto, *El Partido Nacionalista Vasco ante la Constitución. Historia y alcance de unas negociaciones* (Bilbao, 1978). Aunque los materiales están plenamente desarrollados sobre este apartado, en la magna obra de Virginia Tamayo: *La Autonomía Vasca Contemporánea. Foralidad y Estatutismo 1975-1979*. (San Sebastián, 1994, 1456 páginas), que, sobra señalarlo, abarca los dos años de 1978-1979.

## II. El contexto de esta iniciática tentativa

El entorno de la transición política fue particularmente difícil, de forma especial en la plural Euskal Herria. Sin entrar en el marco socio-político, se adivinan diversas corrientes sobre la línea a seguir: la rupturista frontal con el pasado franquista; la reformista, en la que aceptando determinados cambios se parte de la ley de reforma política aprobada por las Cortes franquistas; la propugnadora –si bien muy minoritaria– del intangible mantenimiento del statu quo centralista.

También se percibía la realidad política desde País Vasco, de forma harto contradicto-

ría. Gregorio Monreal ha señalado cómo para determinados sectores, el pueblo vasco era considerado como una realidad madura y consolidada, incluso a nivel territorial, apta en sí misma para perfilar un proceso abierto hacia la independencia; mientras que para otras corrientes, ese mismo pueblo vasco era una pura y mera entelequia o ficción («ese supuesto, pueblo vasco»), y con cierta coherencia esta misma posición se embarca en este período en un ensayo «provincialista» amparado en el presunto manto foralista, encaminado a difuminar posibles veleidades unitaristas; finalmente también existían posiciones que propugnando la unidad política vasca, veían a la sociedad vasca como una realidad ciertamente imperfecta, en sobremanera en lo que afecta al espacio de la territorialidad; insuficiencias que reclamaban, de forma perentoria, consensos en principio, que de esta forma posibilitaran un avance conjunto y ponderado de los cuatro territorios históricos forales.

La racionalidad de esta última corriente se impondrá en ámbitos mayoritarios, aislando a quienes desde un maximalismo nacionalista, pretendían unir ruptura con proceso independentista y defendieron, consecuentemente, la abstención en la misma participación en los procesos políticos estatales.

Corrientes mayoritarias que apostarán por el transversalismo propio de los acuerdos plasmados en los gobiernos de concentración, tal como la experiencia histórica del gobierno vasco de la época republicana y del largo exilio, había demostrado de forma positiva. Por ello, a nadie extrañó que cuando en enero de 1977 se creaba un régimen preautonómico con el titulado Consejo General del País Vasco, la fórmula volviera a ser la de máxima concentración de fuerzas políticas, salvo los componentes de los dos extremos del arco político.

Se pretendía en los mentores de la reforma política el reconocimiento por las instancias estatales del hecho diferencial de Vasconia, en el interior de una España monárquica y democrática; o en otras palabras, el máximo de autogobierno vasco en un Estado plural y democrático.

El dato fundamental visible en esta dirección, será la constitución del denominado Frente Autonómico que se forma cara a las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977, y que se componía de un amplio espectro de partidos políticos (PNV-PSOE-DCV-PCE-ESEI) de ámbito territorial de toda Vasconia.

Los esenciales contenidos de este Frente, explícito en su acuerdo común, eran los siguientes: a) Configurarse como interlocutor fundamental en el clave y crítico período postelectoral, de forma sustancial cara al proceso constituyente y estatutario. b) Realizar o pretender determinados cometidos políticos de notoria sensibilidad popular. Tales como la amnistía para los presos políticos, el orden público para la autonomía política, o medidas de defensa de la cultura identitaria; fundamentalmente, se visualizaba un proyecto del Estatuto de autonomía común para los cuatro territorios históricos vascos. c) Se propugnaba la salvaguarda de los derechos históricos como basamento de todo el tinglado político. d) Por último, una cláusula adicional preveía el restablecimiento de las Cortes de Navarra, sin que entrara este supuesto en contradicción con la fórmula globalizadora, al menos de forma aparente.

Se trataba, como es de fácil constatación, de un pacto de mínimos autonómicos, encaminado a iniciar un proceso conjunto, en gran medida auspiciado por dos fuerzas políticas que se adivinaban como hegemónicas: el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euskadi; partido que a la sazón incluía en su interior los cuatro territorios. Pacto que a nivel electoral y en su presentación al senado en exclusiva, obtendrá un importante éxito, consiguiendo que por ejemplo, en Navarra resultara elegido D. Manuel de Irujo, y que las fuerzas por un Estatuto conjunto llegaran a sumar un elevado porcentaje del total de los votos expresados.

### III. El proceso constituyente

El año 1978, que es período que abarca la discusión de la nueva Constitución, alcanza el Cénit de las dificultades de toda especie; comenzando por la grave crisis económica producida por la subida del precio del petróleo, así como por el hundimiento de la industria siderometalúrgica y naval; por el persistente «ruido de sables», ocasionado por unas cúpulas militares ancladas en el pasado franquista; por la actuación de un terrorismo multiforme y por la acción de una extrema derecha enquistada en los aparatos policiales. Circunstancias que mediatizarán este período, influyendo, de forma coaligada, en el propio texto de la Constitución, que se resiente en algunos apartados de esta situación.

Los hitos fundamentales del decurso de formalización de la Constitución, desde la perspectiva vasca, pueden mencionarse a través de los siguientes datos: el primero, fue la no participación, o la exclusión si se quiere, del PNV en la ponencia constitucional, cuya indirecta representación la asumió Roca Junjent representante a su vez de la minoría catalana. No presencia expresa, que para uno de los componentes de esta esa ponencia, Jordi Solé Tura, fue un grave error político, que en todo caso, significó una marginación de innegable relevancia política futura.

Desde el plano de los representantes vascos en las Cortes Constituyentes, se adivinan diversos enfoques diferentes con la Constitución: 1) El defendido por el PNV, de combinar el nacionalismo con un pacto con la corona, de innegable raíz foral, con el posibilismo cara a la obtención de determinados postulados concretos. 2) El preconizado por EE (que cuenta con Paco Letamendía como diputado y Juan Mari Bandrés como senador), que se centra en el testimonialismo de la reivindicación del derecho de autodeterminación sin apostatar de defender posiciones puntuales de autogobierno. 3) El defendido por HB, de abstención radical en todo este proceso, denunciando simultáneamente la reforma política. 4) Lo que puede denominarse «el marcaje Del Burgo», compuesto por una auténtica obsesión por colapsar cualquier pretensión que desde la minoría vasca pudiera formularse encaminada a fórmulas conjuntas, con el planteamiento de fondo por parte del diputado de UCD, de una Navarra foral y española.

Desde el vasquismo político moderado la Constitución va a ser entendida como un escalón instrumental que permitiera, más con sus silencios que con su componente escrito, el mayor autogobierno político posible. Existía la convicción que la prueba de

fuego, y el posible órdago a expresar, debía de plantearse en el momento posterior del Estatuto de autonomía, siendo la Constitución la norma que debía facilitar, o al menos no imposibilitar, el mejor de los Estatutos posibles en esta coyuntura histórica.

Expresión de esta tendencia, que protagonizaría lógicamente el PNV, fue el contenido de ese pacto foral con la Corona que se explicitó en la enmienda 689 al texto de la Constitución y en el Congreso de los Diputados, que por su sello sintomático reproduzco en su totalidad:

1. Se derogan las leyes de 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral.
2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios.
3. Se renueva el Pacto foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.
4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar de un único ámbito territorial, creando, de común acuerdo, las instituciones necesarias y conservando cada una de ellas las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse.
5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u organismo foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se sometería a refrendo popular.

Ante las acusaciones de un arcaísmo en este planteamiento «pactista» con una institución no representativa como es la Corona, se respondió que la expresión «corona» equivale, en términos de actualidad, al Estado global, argumentación que no impidió el contundente rechazo parlamentario de esta corriente por parte del resto de las fuerzas parlamentarias.

No puede negarse que la minoría vasca consiguió determinados éxitos a lo largo y ancho del texto constitucional. Puede así mencionarse el artículo 150.2 que fue denominado, por quien lo impulsó y para lo que se pensó su utilización, el «precepto foral»; la disposición adicional 2ª que estableció un diferenciado sistema de acceso a la autonomía plena; la disposición transitoria 4ª que estableció un sistema para la incorporación de Navarra al sistema autonómico vasco, tan denostado en la actualidad por sectores «navarristas»...

De todos modos, el núcleo duro de la confrontación, de forma singular en el senado, se centró en lo que finalmente sería la disposición adicional 1ª, que en su última y definitiva redacción, quedaría de la siguiente manera:

La Constitución ampara y respeta los Derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La mención al marco para llevar a cabo la citada «actualización» fue el motivo aducido para no votar afirmativamente en el referéndum por parte del PNV, que sin embargo se

decantaría por la abstención, a diferencia de EE que se pronunció por el voto negativo. La citada disposición adicional la adquirirá, no obstante un fuerte protagonismo en todo el decurso posterior.

Era perceptible también en esta postura nacionalista un componente de raíz liberal fuerista, cuya expresión en Fidel de Sagarminaga ha sido estudiada recientemente por Gregorio Monreal: Se aceptaba sí la unidad política del reino pero no la unidad Constitucional en el supuesto, que pusiera en cuestión lo substancial de la foralidad. De este modo puede entenderse esta curiosa pretensión de un pacto entre las instituciones vascas y la corona.

Ante el interrogante de si con ocasión del evento constituyente y su plasmación en la Constitución, tuvo lugar el pacto foral perseguido, la respuesta debe ser evidentemente negativa. Es claro que desde la perspectiva vasca en la partida de mus con las instancias centrales, se perdió la primera partida, situación que obligaba a echar el resto en la segunda, que adquiriría un sentido fundamental: el inmediato Estatuto de Autonomía.

#### IV. El proceso estatutario

La discusión estatutaria se inició también en absolutas malas condiciones: la experiencia preautonómica había resultado un auténtico fiasco, ante las cicaterías del poder central, auténtico insumiso para la transferencia de un mínimo competencial, así como por un agudizamiento del deterioro social, económico y político interno.

Se comenzó con el primer paso constituyéndose la Asamblea de parlamentarios vascos, siendo presidente de la misma Manuel Irujo y secretario, el diputado socialista Urralburu. Fuerte presencia navarra que anunciaba un proceso común, pero que se resquebrajará al poco tiempo dado el cambio de tendencia de los socialistas. El hecho se ha explicado por la entrada en este partido de navarristas a ultranza con el sacerdote Arbeloa; el hecho fue que la creación del Partido Socialista de Navarra, supuso a corto plazo la desvinculación por parte de este partido tanto del proceso estatuyente común, como la ruptura del frente autonómico firmado poco tiempo antes.

Proceso de formalización del Estatuto que fue duro y difícil. Como es notorio, el proyecto de la Asamblea de parlamentarios vascos aprobado en Gernika, recibió el respaldo inicial de los partidos nacionalistas, el recelo de los socialistas y la oposición frontal de UCD, que presentó «motivos de desacuerdo» prácticamente a todos los preceptos del proyecto; la frase «en la Carrera de San Jerónimo nos encontraremos» no era precisamente una expresión retórica, sino previsión de un duro encuentro.

Señalar que la discusión y subsiguiente negociación política se llevó en dos instancias diferentes y de forma simultánea; la prevista constitucionalmente en la Comisión correspondiente del Congreso de los diputados entre una delegación de la Asamblea de parlamentarios vascos y otra del Congreso de los Diputados; y la otra, la real y efectiva, que fue la desarrollada por las máximas instancias vascas y centrales: los presidentes Suarez y Garaikoetxea. Negociación ésta última que en ocasiones se solapó con la

primera, llegando a originar resquemores entre los parlamentarios que no percibían su carácter accesorio.

Los niveles de la negociación, y por lo tanto de la controversia, se ubicaron en torno a una serie de cuestiones, que en su globalidad componían lo esencial del posible pacto político:

- a) El modelo territorial de la Comunidad autónoma vasca. Fundamentalmente eran dos las visiones existentes: la de una autonomía conjunta para Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, dibujándose un modelo confederal; otra que propugnaba una sólida Comunidad autónoma, al precio del desgajamiento navarro, disponiendo de unas potentes instituciones comunes y un sistema esencialmente unitario-federal. Sería esta última concepción la que prevaleció, perfilándose así dos Comunidades, respetándose igualmente el modelo alavés y estableciéndose, según preveía la propia Constitución, un modelo para que Navarra formase parte de la Comunidad autónoma del País Vasco si así se decidía por instituciones y la propia sociedad navarra.
- b) En cuanto al nivel específico de las competencias propias, la discusión se situó en torno a aquellas más problemáticas tradicionalmente: orden público, enseñanza, concierto económico, organización foral. De la negociación madrileña, surgirá una expresión multirrepetida, «sin perjuicio», y un indiscutible basamento para este elenco competencial diferencial: la disposición adicional 1ª de la Constitución. La no delimitación clara de las respectivas competencias, o si quiere la colusión entre el artículo 149 de la Constitución (competencias exclusivas del Estado) con el artículo 10 del Estatuto vasco (competencias exclusivas de la Comunidad autónoma), demostró que las fórmulas pactistas de la letra estatutaria, supusieron más un «compromiso apócrifo» que una solución real y permanente. La prueba fue que los conflictos entre las instancias centrales y autonómicas por litigios competenciales se plantearon pronto y en gran número ante el emergente Tribunal Constitucional.
- c) Aceptación de la fórmula alavesa en vigor del concierto económico. El antecedente de este territorio fue crucial para la aprobación del modelo en la letra del Estatuto y en la posterior ley del concierto económico común de 1981, que tan afortunadamente negociaron García Añoveros y Pedro Luis Uriarte.
- d) Reconocimiento expreso del sello dinámico de la autonomía, tal como aparecía reflejada en la parte dispositiva del Estatuto. Reconocimiento que se expresó con toda mitidez en la disposición adicional del propio Estatuto:

La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto, no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Auténtica cláusula de salvaguardia para una extensión del autogobierno en un futuro, que sin embargo no ha sido prácticamente utilizado, y tampoco citado, en las actuales circunstancias. Parece un precepto enterrado sin honores, una vez

desmembrado del tronco estatutario. En síntesis, no es una disposición que esté precisamente de moda.

- e) El Estatuto no determinó ningún sistema de garantías, cuestión que la propia Constitución dejaba en exclusivas manos del Tribunal Constitucional. Inexistencia de posibilidades garantistas consensuadas y flexibles, que de inmediato supondrá la laminación de partes substanciales del propio Estatuto por las instancias centrales.

## V. ¿Pacto político o foral?

De la letra estatutaria y de las precisiones anteriores, la respuesta debe ser matizada. Por ejemplo, en la cuestión de la territorialidad de Vasconia (por cierto fuente de una gran monografía de Azaola en el año 1974, *Vasconia y su destino*), omnicompreensivo de todos los territorios, incluidos los propios del Estado francés, no supuso la resolución definitiva, sino la adopción de una salida de compromiso, posibilista, eso sí, que desembocó en una fórmula dual, tal como rige en la actualidad.

Cierto es que las elecciones generales de 1979 revalidaron la hegemonía de un nacionalismo al alza en lo que será la Comunidad autónoma del País Vasco, así como el pacto de hierro entre UCD y PSN en la futura Comunidad foral de Navarra.

El amplio y extenso contenido del Estatuto en sus menciones competenciales, fue objeto de encomiásticas alusiones, en tanto canal de fácil avance hacia un pleno autogobierno. La difícil cuestión de la territorialidad no se resolvió definitivamente, pero al menos se afrontó un régimen transitorio que solventaba de forma momentánea la problemática de fondo. El marco institucional se puso de inmediato en marcha, con inusitada fuerza...

El referéndum del 25 de octubre de 1979, supuso la ratificación popular (un 53% del censo votaría afirmativamente) del proyecto de Estatuto. Luego sí puede defenderse que existió claramente un pacto político que con determinadas firmas, suponía el lanzamiento del nuevo ente político.

De este modo, el Estatuto de autonomía de 1979 se configuraba en la norma básica, de evidente sentido epigonal de un consenso que iniciado en la Constitución, culminaría en el Estatuto para disolverse rápidamente y de inmediato. Se comenzó con el proyecto de la LOAPA –felizmente destruída por el Tribunal Constitucional–, pero desplegándose intensivamente por la legislación orgánica y básica estatal y prevaliéndose de una interpretación «moderadamente centralista» por parte del Tribunal Constitucional. Pero esta cuestión supone ya otro tiempo, aunque el País sea el mismo.

## LABURPENA

Egileak galdera bat pausatzen digu. Izan al zen, itun politiko bat, oinarri foral daukana, eta Trantsizio garaian, Espainiako Erresumako erakunde politikoekin adostu zena? Galdera honi erantzuna emateko, hiru une erabakiorrak aztertu ditu. Euskal erakunde eta alderdiek prestatu eta zabaldu itun politikoaren garaia, hau da, fronte autonomikoaren garaia; 1978ko Konstituzioak ekarri zuen frustazioa; Gernikako Estatutuaren gertatzea 1979ko abenduan.

## ABSTRACT

This article poses the question of whether an authentic political pact, based on special statutory privileges, having the consent of the political institutions of the Kingdom of Spain during the Transition, really existed. For this purpose, three crucial moments will be examined: the preparation and launching of the political pact between the institutions and the Basque political parties culminating in the autonomous regional front; the obvious conciliatory frustration which the 1978 Constitution represented; the statutory materialisation of the pact which was formalised in December 1979, date of the promulgation of the Statute of Gernika.