

EL COMPONENTE FORAL DE LA INICIAL PRETENSION ESTATUTARIA VASCA DE LA II REPUBLICA: EL PROYECTO DE LA SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS

José Manuel Castells Arteche

I. HA SIDO FRECUENTE LA LECTURA, FUNDAMENTALMENTE DESDE parámetros políticos, del conocido como *Anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos, Estatuto general del Estado vasco*, realizada desde el prisma de la más palpitante actualidad. Se producían de tal modo determinados posicionamientos, de tipo apolegético o agudamente críticos, tributarios unos y otros de la diversidad de enfoques que en el tema autonómico se vivió, incluso con pasión, durante el periodo de la reciente transición política. La relativización que en aquella enconada dialéctica ha impuesto el mero paso del tiempo, comporta reducir la tensión a más ajustados y racionales términos.

Quiere indicarse que la magnificación del Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos, o de Estella, que durante 1976 preconiza, por ejemplo, el movimiento de Ayuntamientos pro-autonomía, se encontraba inserta en la abierta contradicción con el Estatuto de 1936 y su limitación territorial y competencial.

Lecturas más reposadas y ajenas a la estricta coyuntura política, permiten formulaciones, en el sentido direccional de que ni aquel era tan bueno, ni éste tan malo. Fruto de unos diferentes momentos, de alza autonómica el primero, y de emergencia el segundo, ambos Estatutos poseen virtudes diferenciadas, sin que ni la alabanza ni el denigramiento reduccionistas, sirvan hoy en día como calificaciones válidas.

De todos modos y entrando en el objetivo estricto de las presentes líneas, resulta obvio que existen dos proyectos estatutarios de raíz común, con diferencias sin embargo notables: el realizado por la Sociedad de Estudios Vascos (en adelante S.E.V.) y el aprobado en la villa navarra de Estella.

Notas diferenciadoras que aparecen explícitas a nivel de principios, comenzando por el notable consenso alcanzado por el antes proyecto de la S.E.V., que incluso mereció el apoyo incondicional de fuerzas republicanas, como DE LA GRANJA ha hecho notar; incluída la entusiasta adhesión de A.N.V. y la firma de la federación socialista vasco-navarra. De ahí, un cierto prestigio basado en la neutralidad partidista, que ha sido una constante atribuída a dicho proyecto.

Características no predicables del proyecto de Estella que fue ácremente divisionista,

siendo monopolizado por la Comunidad Tradicionalista y el Partido Nacionalista Vasco, con claros planteamientos y pretensiones electoralistas cara a las inmediatas elecciones para Cortes constituyentes.

Entrando más en el contenido del Estatuto de la S.E.V., pienso que sus mentores poseían unos amplios conocimientos de las instituciones tradicionales del País Vasco y de su funcionamiento; no era tanta su sapiencia sobre las técnicas constitucionales al uso en cuanto a ordenación territorial del Estado, y sobre las construcciones dogmáticas de articulación entre la instancia política central y la vasca, que de algún modo sirviera de bagaje suficiente para una provechosa coyuntura.

Por decirlo de otro modo: los autores del proyecto conocían la experiencia federalista y sin embargo, pocas referencias aparecen en su obra al emergente estatutismo, teorizado por Hugo PREUS y ensayado en la República de Weimar. Es por ello que heterogénea y confusamente, se entremezclan en su proyecto, la carga retórica y la parafernalia federalista (el Estado vasco pactante...) con la simplicidad de una forma exterior que paradójicamente recibía la denominación de Estatuto de autonomía. Estatutismo que se presentaba, en los albores republicanos, como una técnica jurídico-política demasiado novedosa, de difícil asimilación.

No obstante, nuestros predecesores que formularían el texto de la S.E.V., poseían una voluntad política clara: la fórmula federal propuesta desde el primer momento, pretendía, más que una definición doctrinal, la intención de condicionar el proceso abierto constituyente que desembocaría en el texto de la Constitución republicana. Los catalanes abrirán la senda en esta dirección con su conocido proyecto de Estatuto de Nuria.

Ante la indecisión de los autores del Pacto de San Sebastián en cuanto a forma de Estado, los autonomistas presentan la alternativa de una nueva república federal, sin excesiva convicción, como los hechos no tardarán en demostrar en las propias Constituyentes.

Puesto que, como la historia ha puesto de relieve, las constituyentes republicanas optarán por la fórmula estatutaria en el interior de un Estado integral, explicitada con cierta cicatería y de forma especialmente crítica en determinados intelectuales "al servicio de la República", salvo la reputada y pragmática excepción de D. Manuel AZAÑA.

Cuestionando la ideología subyacente en el proyecto de la S.E.V., ha sido lugar común destacar el importante papel representado, incluso a nivel de progenitores, por el republicano MADARIAGA. Sea quien sea el autor, opino que del texto resultante existe más que latente una línea de refrenada preocupación y respeto por el marco tradicional de organización interna, que no por el tradicionalismo. Si analizamos el componente personal de la Comisión de estudios de autonomía de la S.E.V., virtual promotora del proyecto, puede explicarse tal dirección (Julián ELORZA, MADARIAGA, BEUNZA, ELETA, CASTRO, BASTERRECHEA, CHALBAUD, VILLALONGA, TRECUCUNCHILLOS, OROZ, AIZPUN, LANDABURU, APRAIZ, HUICI).

Nota de indudable imbricación en el no tan lejano pasado foral, que no impide reconocer el "liberalismo", o si se quiere el pragmatismo, con que el Estatuto contempla determinadas peliagudas cuestiones, caso por ejemplo, de las relaciones Estado-Iglesia-Católica. Síntesis posibilista que trataba de salvar el escollo, así como al propio proyecto, marginando los contenidos agresivos que caracterizarían en esta materia al Estatuto de Estella.

Otro dato que pienso es pertinente que sea destacado: como vicio o como virtud, el

anteproyecto de la S.E.U. parece más obra de juristas prácticos que de políticos en ejercicio; más brillante pieza de salón, de tonos y maneras técnicamente ajustadas, que norma jurídica encaminada a ordenar las contradicciones de un territorio tan conflictivo como ha sido y es Euskal-Herria y a situarlo en el debido adecuado nivel relacional con el Estado republicano. En mi opinión, la letra del anteproyecto, contemplaba una cuasi idílica Euskadi, ensamblada con justeza en sus muy diferentes niveles, robusta en facultades competenciales, sirviendo el Estatuto de llave unificadora de la variedad. Buena fe y sobre todo mejor intención, que contrastaba con las prevenciones exógenas y las reales dificultades interiores. La falta de realismo denotable, que desconocía la contradictoria pluralidad política, social y religiosa, ocasionaría de inmediato el vuelco que supuso el hijo natural de Estella, más apegado a determinados apoyos sustentadores.

De todos modos, y siguiendo destacando aspectos caracterizadores del anteproyecto de la S.E.V., otro que se advierte con una simple lectura, es la mescolanza existente: entre la proclamada reintegración foral plena cara al Estado, la virtual confederación de Estados vascos como fórmula de articulación interna, el buscado equilibrio entre un poder intervasco notoriamente capitidisminuido y unas potentes organizaciones provinciales; todo ello adornado con el atractivo barniz teórico del federalismo práctico, constataría en su globalidad un *"totum revolutum"* de difícil digestión. Se abarcaba demasiado con fórmulas excesivamente simplistas y con un reduccionismo problemático que no podía sobrevivir a la difícil situación.

Y sin embargo, el mensaje no podía ser más nítido: se propugnaba un planteamiento unitario, aunque pluriforme, de los hoy en día denominados cuatro Territorios Históricos; reclamando la actualización de unos derechos históricos, mediante la vía del pacto con las instituciones republicanas de gobierno, a falta de la corona. La envoltura era federalista y el cuerpo tradicional.

Por último el diseño formal para encauzar el mensaje, creo que puede juzgarse como altamente meritorio, en cuanto que suponía un digno nivel de esfuerzo, conseguido con el éxito del consenso, y con la vista puesta en un más fácil desenvolvimiento de las aspiraciones del País, en el marco republicano.

II.- Sobre los aspectos concretos del anteproyecto de la S.E.V., los datos más resaltables en mi opinión, giran en torno a las siguientes cuestiones:

1º.- *La personalidad del País Vasco y su imbricación en el Estado.*

La concepción federalista era extremadamente rigurosa en este aspecto: el Estado vasco, "autónomo dentro del Estado español", se insertaba como tal Estado en la República española. De tal modo, se determinaba que el Pueblo vasco era reconocido como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por la misma Constitución española o por el presente Estatuto.

El sistema establecía una mención expresa de poderes reservados al Estado español y que por lo tanto suponían el espacio posible de actuación del Estado central en el territorio vasco. En todo caso, y como auténtico cierre de bóveda del edificio así perfilado, el denominado residuo del poder, aquellas competencias que no aparecían explícitamente reservadas al Estado español, correspondían por la letra estatutaria al Estado vasco.

La articulación relacional entre las instancias centrales y autonómicas, se hacía defender de la ley de relaciones concertadas prevista en el propio Estatuto, resaltando de tal manera y en toda su dimensión, la naturaleza de pacto entre iguales que suponía el Estatuto, y en el trasfondo el entramado relacional previsto.

Se inauguraba con ocasión de esta norma, una fórmula que alcanzará inesperadas resonancias en fechas posteriores: la representación del Estado español en el territorio vasco se hacía recaer, de forma expresa, en el presidente del máximo órgano legislativo vasco: el presidente del Consejo General.

Los futuros conflictos planteados entre el Estado vasco y la República, se sometían, en el interior de la línea pactista, a una Comisión mixta paritaria, presidida por el Presidente de la República española.

2º. Estructuración interna

La concepción federalizante aparece con especial claridad en el aspecto doméstico del modo de la conformación institucional interior del País Vasco. Se partía de la existencia de las provincias de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, con la posibilidad de integración de otros territorios; dichas provincias, como escalón político de base, debían aprobar libremente sus Estatutos particulares, con la exclusiva limitación de no poder entrar en contradicción con la Constitución republicana o con el Estatuto vasco; aspecto que denotaba la real entidad de los mencionados Estatutos particulares, auténticos ejes de la vida ordinaria autonómica.

Se corroboraba esta apreciación, con la afirmación de que las competencias de las provincias enunciadas en sus Estatutos, serían consideradas de derecho común, siendo las de los órganos unitarios, en singular, del Consejo General, de estricta atribución, lo que conllevaba la consecuencia de que el “residuo del poder” interno, radicaba en el poder provincial. En caso de conflicto o discrepancia, se entiende entre instituciones provinciales y unitarias, se elevaba el asunto conflictivo a una Comisión mixta paritaria, que resolvería inapelablemente.

Se estructuraba de tal guisa una composición de poder basado fundamentalmente en un pacto interprovincias, para que mediante su acuerdo se creara y configurara el poder central y unitario vasco.

3º. Configuración de los poderes.

En cuanto al poder legislativo, se esbozaba una biparticipación de soberanía, en dos niveles: los asuntos comunes correspondían al unitario Consejo General, y los asuntos particulares a las Juntas Generales provinciales y a las Cortes de Navarra.

El ejecutivo por su parte, se estructuraba de manera similar, con una central comisión ejecutiva del Consejo General, y unas básicas Diputaciones, a nivel provincial.

El ejecutivo por su parte, se estructuraba de manera similar, con una central comisión ejecutiva del Consejo General, y unas básicas Diputaciones, a nivel provincial.

El poder judicial se componía de un Tribunal Supremo del País Vasco, con una extremada minuciosidad en su regulación, radicado en la ciudad de Pamplona. Se disponía de existencia de dos Audiencias Territoriales situadas en Pamplona y Bilbao.

En cuanto a la composición, el Consejo General del País Vasco, se hallaba conformada por 80 representantes, según un método directo: 20 electos por provincia y nombrados por sus Juntas o Cortes. La Comisión ejecutiva contaba por su parte de 8 representantes, 2 por cada provincia.

El Presidente del Consejo, se elegía por el Consejo General de forma rotatoria por provincias, comenzando inicialmente por Vizcaya.

En cuanto a las asambleas legislativas de las provincias, se establecía que fueran elegidas por sufragio universal, aunque se admitía también la posibilidad de un sufragio indirecto vía Ayuntamientos.

4º. Nivel competencial.

Puede calificarse de extraordinarios la amplitud de las competencias autoatribuidas al País Vasco. Partiendo de la competencia del Estado vasco para legislar, administrar y juzgar, se reconoce como facultades propias, el régimen tributario, la vida política y económica del País, la creación y fomento de la riqueza pública y privada, etc. etc.

Una muestra particularmente indicativa lo constituyen la competencia propia sobre la seguridad pública y defensa, incluyendo con tal fin, instrumentos tales como la policía, el ejército y la marina militar, que constituiría a su vez las llamadas milicias vasco-navarras.

Únicamente se asumía el reservar al Estado español unas muy concretas parcelas, tales como la forma de gobierno, los derechos individuales y sociales, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el régimen de los cultos, la vida internacional, aduanas, moneda, deuda pública, Correos y Telégrafos, guerra y marina, y alguna otra de semejante entidad.

5º. El euskera.

Se proclama la oficialidad del euskera; en la dirección de plasmar este principio, en el territorio euskaldun se podían utilizar las dos lenguas, debiendo ser euskaldunes los funcionarios de dichos territorios.

7º. El sistema financiero.

Se establecía una nueva regulación del ya tradicional régimen de concierto económico; sobre la base o punto de partida del mantenimiento de los cupos de los conciertos existentes, se preveía en todo caso unas correcciones del sistema debidas a la delimitación de funcionarios subsiguiente a la puesta en vigor del Estatuto.

7º. Aprobación del Estatuto.

La única referencia, por demás escueta, es la que aparece en la disposición transitoria 1ª, precepto que determinaba que era necesaria la intervención de los Ayuntamientos del País, en la referida aprobación, sin que precisara el procedimiento correspondiente.

III.- Se ha mencionado cómo el anteproyecto de la S.E.V. cayó inesperadamente bien entre los diversos partidos políticos, tanto entre las fuerzas republicanas como de la oposición al régimen, bien fueran de derechas o de izquierdas.

Sin embargo, el buen ambiente inicial comenzó a degradarse bien pronto. Se ha dado la razón de que la favorable acogida proporcionada al anteproyecto por las gubernamentales Comisiones gestoras provinciales, que habían sustituido a las Diputaciones desde la época de PRIMO DE RIVERA, así como la aprobación publicada (con algunas enmiendas) por la federación socialista-vasconavarra el mismo 7 de junio, puede explicar que se encadenaran una serie de enmiendas por parte de los partidos de la derecha (PNV-CT), que conculcarán el propio espíritu del anteproyecto, al suponer una reacción de endurecimiento de los postulados caros a dichos partidos.

Es conocido cómo esa reacción se materializó en una serie de enmiendas aprobadas al primitivo texto en Azpeitia, tras reunión de los Ayuntamientos guipuzcoanos.

Con un ambiente enrarecido por la contraofensiva derechista y con la abstención de los partidos republicanos, el 14 de junio tenía lugar la *magna* asamblea de Ayuntamientos de Estella, lugar donde se aprobaría el proyecto de Estatuto conocido por el mencionado pueblo.

En escueta referencia a este proyecto, debe iniciarse con el interrogante que plantea DE LA GRANJA: el estatuto de la S.E.V. y el aprobado en Estella ¿suponen dos Estatutos distintos, con diferencias substanciales, por lo que no cabe identificarlos o confundirlos?. Según se decanta la respuesta, la perspectiva admitirá posiciones contrapuestas.

Pues bien, si resulta poco dudoso que las bases principales, incluso la inmensa mayoría de los preceptos existentes en ambos proyectos coinciden por su raíz común, tampoco ofrece dudas que el contexto y el propio sentido del proyecto de Estella es muy diferente que su precedente. Ello está motivado por la irrupción de una determinada carga política partidista en Estella, desconocida, por inexistente, en el proyecto de la S.E.V.

Puesto que en Estella acontece el dato trascendental de la toma de posición en las cuestiones más conflictivas, por parte de las fuerzas políticas en presencia. El colofón, anticipamos, supondrá que el compromiso político adquirido en Estella arrumbará, con su carga dialéctica, las excelentes intenciones del proyecto de la S.E.V.

Las enmiendas fundamentales aprobadas en Estella, sobre la base de las explicitadas por el P.N.V. y la C.T., consistirán en las siguientes:

—Las controversias (ante la prevista política laica del gobierno provisional republicano) relaciones Iglesia Estado, pasan en Estella a ser consideradas como facultad exclusiva del Estado vasco.

—Los ciudadanos no naturales del País Vasco solo dispondrán de derechos políticos, si llevan al menos diez años de residencia en Euskadi.

—Dentro de un parámetro de agudizamiento de las pautas de soberanía del pueblo vasco, se aprobó que en todo aquello en que no estuviera limitada su soberanía, por las atribuciones en que se hacían, de forma taxativa, una cesión a la República en este Estatuto, correspondía al pueblo vasco, omitiendo de tal modo toda referencia a la futura Constitución en esta área de limitación.

—Se acentúa la valoración del euskera: en las zonas euskaldunes, pasa a considerarse a la lengua vasca como el idioma vehículo de la enseñanza.

—Se abre la posibilidad para el establecimiento del arcaico sufragio provincial. “o foral”.

—Se suprime de raíz cualquier referencia o alusión, en el contexto del imitador, al parlamento central y a la misma República.

—Se determina que el primer presidente del ejecutivo sería navarro y no vizcaíno, pasando el domicilio de la Comisión ejecutiva a radicar en Pamplona y no en Vitoria, como se preveía en el anteproyecto.

—Se añadía una cláusula, nada de estilo, en el ambiguo y escueto tema financiero: la renovación del concierto se haría mediante aprobación del Pueblo Vasco, representado, sintomáticamente, por los Ayuntamientos.

Puede concluirse en síntesis, con la opinión expuesta por DE LA GRANJA, que el proyecto de Estella supone genéricamente una pretendida acentuación de la soberanía vasca, suprimiendo los lazos con la joven República, reforzando el protagonismo de los Ayuntamientos y otorgando preferencia a Navarra.

Si dichas conclusiones son ciertas, también es preciso aludir a una determinada enmienda, presentada por el alcalde nacionalista de Bermeo, BASTERRECHEA, por la importante cuestión de marcar una precedente línea política, concretada en un sencillo texto, que perdurará en el transcurso del tiempo, llegando en su arrastre hasta el presente momento. Dicha enmienda aprobada en Estella señalaba lo siguiente: *“Los municipios vascos declaran solemnemente que la aprobación de este Estatuto no supone renuncia a la reintegración foral plena, concretada en su anhelo a la derogación total y plena de las leyes de 26 de octubre de 1839, de 16 de agosto de 1841 y todas cuantas bien con anterioridad o posterioridad a estas fechas, hayan conculcado de alguna manera los derechos sagrados de este País”*.

IV.- La doctrina ha sido particularmente crítica con el producto de Estella. FUSI ha afirmado que dicho Estatuto fue doblemente desafortunado: “llegó patrocinado por quienes no habían participado en el Pacto de San Sebastián y llegó cuando todavía no había sido aprobada la Constitución”. El propio José Antonio AGUIRRE escribiría pocos años después sus reticencias para las enmiendas de Estella, en concreto la relativa a las relaciones Iglesia-Estado.

No obstante, la razón última del fracaso de esta primera ola de reivindicación del País Vasco durante la II República, fue fundamentalmente política: no se tomó suficientemente en consideración la correlación de fuerzas y la decisiva importancia de contar con cierto asentimiento del poder político para la tramitación y aprobación de un Estatuto de autonomía; puesto que la alternativa a la oposición declaradas de quien ostentaba el poder político, no era otra que la entrada del proyecto de Estatuto en un auténtico *cul de sac*, en una paralizante vía muerta.

Se optó por parte de las fuerzas políticas que acudieron a Estella, en la ratificación de un texto autonómico formulado como un instrumento de conseguir una coalición frente a las inmediatas elecciones para Cortes constituyentes. El sentido de un Estatuto autonómico, de configurarse en una norma básica de regulación de la realidad nacional vasca, pasó a un segundo plano, ante necesidades electorales coyunturales. El fracaso de la norma estatutaria era de tal manera fácilmente predecible; y es precisamente lo que aconteció.