

## EPILOGO

### I

#### El País Vasco

El 19 de julio de 1876, Emilio Castelar, uno de los más brillantes oradores parlamentarios del siglo XIX, cuando el presidente del Congreso de los diputados levantó la sesión tras proclamar el resultado de la votación de la ley abolitoria de los fueros vascos, mostró su pesadumbre con aquella frase histórica: “*¡Algo grande muere hoy en España!*”.

Dos años más tarde, el presidente del Consejo de ministros, Antonio Cánovas del Castillo, se congratulaba por haber logrado que las Provincias Vascongadas “*entrasen en el concierto económico*” de la nación. Así se vanagloriaba de ello en la exposición dirigida al rey Alfonso XII para que diera su aprobación al Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Desde entonces han transcurrido ciento treinta y dos años.

Ninguno de los protagonistas de aquellos tensos e intensos debates de la ley abolitoria –tres días en el Senado y seis en el Congreso– habría podido imaginar que un siglo más tarde y con ocasión de otra Restauración monárquica, esta vez en la persona de Don Juan Carlos I, un biznieto de Alfonso XII, el País Vasco podía emprender el camino de la *reintegración foral* teniendo el amparo de una Constitución democrática y sin que la unidad constitucional fuera ningún obstáculo para ello.

Nunca habían disfrutado antes las “Provincias” de un autogobierno tan amplio como el que estaba a punto de alcanzarse, ni siquiera en la época de mayor esplendor de sus libertades seculares, cuando los monarcas más poderosos de la tierra reconocían su vinculación paccionada a la Corona y acudían a jurar los fueros so el árbol de Guernica.

Tampoco nadie podía imaginar en 1878 que el instrumento provisional y en cierto modo necesario para la Hacienda nacional, que pasó a la historia como el primer “concierto económico”, se convertiría andando el tiempo en un pilar fundamental de la autonomía vasca, hasta constituir uno de los escasos puntos de encuentro de la ciudadanía vasca en el último tercio del siglo XX.

Durante este largo siglo sin fueros, las Provincias Vascongadas padecieron grandes convulsiones políticas y sociales, igual que el resto de España. A la disputa entre liberales y carlistas

se añadiría a finales del siglo XIX la irrupción de un nacionalismo teocrático, racista y separatista, empeñado en alumbrar una nación de nuevo cuño, donde sus mentores no se ponen de acuerdo ni siquiera a la hora de bautizarla, pues unos la querían llamar Vasconia y otros País Vasco, Euzkadi o Euskadi, aunque últimamente la denominación predominante parece ser la de Euskal Herria. Una nación cuyos límites territoriales ni siquiera están definidos, pues la gran mayoría de la población de dos de los territorios que supuestamente la integran –Navarra y el País vasco-francés– no tiene la menor intención de acudir a la llamada.

El nacionalismo utilizará la abolición foral como un ariete contra la conciencia vasco-española. Culpará a los carlistas de la pérdida de los fueros por su empeño en defender los derechos dinásticos de un rey extranjero y por no haber impedido la oleada anticlerical que ponía en peligro la permanencia de los valores de la raza. Tildará de inútil la causa de los liberales por no haber conseguido preservar los fueros de los ataques de sus propios compañeros a pesar de su heroica resistencia frente al carlismo.

A todo esto, habría que añadir el estallido de la lucha de clases en las zonas mineras e industriales del país. Sería la servidumbre a pagar por el gran progreso económico experimentado a causa de la Revolución industrial que afectó sobre todo en Vizcaya y, en menor medida, a Guipúzcoa. En 1931, el municipio guipuzcoano de Eibar fue el primero en España a la hora de proclamar la II República nada más conocer el triunfo de las candidaturas republicanas en las grandes capitales. Cinco años después, en 1936, los españoles –y los vascos no serán una excepción–, volvían a combatirse entre sí en una larga, cruenta y destructiva guerra civil. Franco suprimirá los conciertos económicos de Guipúzcoa y de Vizcaya. Ya dimos nuestra opinión sobre la injusticia de esta decisión abolitoria que, como todas las adoptadas como medida de castigo, sólo contribuyó a dar alas a los movimientos separatistas. Durante los casi cuarenta años de dictadura franquista, las libertades políticas quedaron suprimidas tanto en el País Vasco como en el resto de España. Pero ni esta circunstancia ni la supresión de los conciertos en Guipúzcoa y Vizcaya produjeron la ruina del país de los vascos. Por el contrario, ambas provincias sin concierto –y también la alavesa con concierto– experimentaron un enorme crecimiento económico, convirtiéndose en la locomotora de la economía española. Lo que quiere decir que en el espíritu emprendedor de los vascos y en la laboriosidad de sus gentes –y no en los conciertos– está en gran medida la clave de su desarrollo socio-económico.

La reintegración de la foralidad perdida, durante este largo y convulso período de la historia de España, hubo de afrontar una larga travesía del desierto. Con tenacidad, esfuerzo y espíritu de pacto, las Diputaciones provinciales tratarán de convertirse en forales por la singularidad de su régimen fiscal y financiero. Hasta la pérdida de los conciertos de Vizcaya y Guipúzcoa en 1937, lucharán desde 1878 por la permanencia del régimen de concierto económico, que paulatinamente dejó de ser un mero procedimiento recaudatorio con fecha de caducidad y a merced de la voluntad estatal, para acercarse –sólo eso– a un régimen de autonomía tributaria. E incluso, no sin renuencia por parte del Estado, obtendrán un tímido reconocimiento del carácter paccionado de los conciertos. Más aún, con apoyo en la ambigüedad de normas legales dictadas a finales de siglo XIX, las Diputaciones –que pronto comenzarán a denominarse “forales y provinciales”– ensancharán su ámbito competencial de manera que la Administración vasca volverá a suscitar la envidia de las provincias de régimen común, tanto por la extensión como por la calidad de los servicios públicos. El anhelo permanente de reintegración foral cristalizará en la II República a través de un Estatuto de autonomía. Sin embargo, la rigidez de la Constitución republicana impedirá toda referencia a la foralidad e incluso dejará en el aire el porvenir de los conciertos económicos, habida cuenta de que en el Estatuto de 1936 la potestad tributaria se atribuía al País Vasco en su conjunto.

Pero los conciertos económicos sólo eran un mal menor. La idea de la reintegración foral estuvo siempre viva en Álava, a diferencia de Guipúzcoa y Vizcaya, donde se adormecería a raíz de la guerra civil. En la última década del régimen franquista comenzaron a surgir algunas voces que consiguieron la supresión del vejatorio e injusto preámbulo de la derogación de los conciertos vizcaíno y guipuzcoano de 1937 y lograron crear un clima favorable para el restablecimiento de los regímenes forales.

La oportunidad de avanzar decididamente hacia la reparación de los viejos agravios históricos vendría de la mano del rey Don Juan Carlos de Borbón. Mientras en la Restauración de 1874, Alfonso XIII se puso en manos de un “estadista” como Cánovas del Castillo, que fue el artífice de la Restauración monárquica, en 1975 será el propio rey quien impulsó el proceso democrático y consiguió concitar el consenso de la inmensa mayoría del país a la hora de elaborar una Constitución como marco de convivencia para todos cuantos estuvieran dispuestos a caminar hacia la democracia. El rey acompañado –eso sí– de un grupo de leales servidores del Estado encabezados por Adolfo Suárez, será quien culminará con

éxito el proceso de devolución al pueblo español del libre ejercicio de la soberanía nacional.

El 21 de noviembre de 1975, en el discurso que pronunció ante las últimas Cortes del régimen franquista al ser proclamado rey, Don Juan Carlos afirmará que *“un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición”*.

Y así fue. La nueva Constitución, en su intento de restañar definitivamente las viejas heridas provocadas por el endémico enfrentamiento entre los españoles, quiso reparar las funestas consecuencias de la abolición foral para la tranquilidad y estabilidad de las antiguas Provincias e introdujo una disposición –la adicional primera– que proclama el amparo y respeto a los “derechos históricos” de los territorios forales, previendo además que la actualización general de dicho régimen foral se llevaría a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.

En esta ocasión, no hubo ni en el Congreso ni en el Senado, a la hora de hacer plenamente conciliables los fueros con la unidad constitucional, debates llenos de tensión y dramatismo como los que se produjeron en 1876. Más aún, en el curso de los mismos se dejó clara constancia por parte del gobierno y de los portavoces constituyentes de que la actualización general de los derechos históricos habría de hacerse mediante acuerdo con las instituciones representativas de los territorios forales. Todo lo contrario de la teoría de Cánovas sobre la primacía absoluta de la ley sobre cualquier hipotético derecho colectivo de naturaleza paccionada.

La disposición adicional primera de la Constitución garantiza a las Provincias la plena reintegración foral. Pudieron haberla llevado a cabo hasta sus últimas consecuencias si en el País Vasco hubiera existido voluntad política para hacerlo. En efecto, si la Constitución proclama el amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales, es evidente que para su acomodación al nuevo marco constitucional era imprescindible un proceso de negociación y acuerdo entre las instituciones representativas de cada uno de ellos y el gobierno de la nación, como requisito previo imprescindible para su incorporación al ordenamiento jurídico.

Pero las Juntas Generales elegidas en abril de 1979 declinaron poner en marcha esta posibilidad constitucional para permitir la negociación de un Estatuto de autonomía unitario para las tres Provincias por la vía del artículo 151 de la Constitución, sin

ninguna garantía de que la norma estatutaria garantizara la restauración del régimen foral histórico. El resultado fue que la foralidad pasó en el Estatuto a tener un carácter residual. El actual régimen foral de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya es muy similar al que las Provincias disfrutaban antes de la abolición de 1876, aunque mucho más perfeccionado por la concreción jurídica del alcance de sus competencias, y porque las Juntas Generales son asambleas democráticas y las Diputaciones forales funcionan como si se tratara de un gobierno parlamentario. Pero con algunas diferencias notables: la sujeción al Parlamento vasco y la privación del principio de bilateralidad y, por tanto, la imposibilidad de conseguir la reintegración foral plena.

Sólo en el ámbito de la fiscalidad el Estatuto supone un notable avance desde el punto de vista foral. Los conciertos económicos, sobre los que se asienta la foralidad y la autonomía vascas, son hoy mucho más que un sistema de descentralización de la recaudación tributaria, que fue la razón de ser del primer concierto de Cánovas. Los conciertos son hoy un régimen permanente de autonomía fiscal y financiera. Las Provincias –que hoy se denominan “Territorios Históricos”– tienen la facultad de mantener y establecer el régimen tributario que estimen conveniente, con respeto a los pactos internacionales suscritos por el Reino de España, a las normas del propio concierto y a las competencias propias del Estado.

La epopeya de la foralidad en el siglo XIX, es decir, la lucha frente al centralismo del Estado dará lugar a la creación de una cierta identidad “vascongada”, que se superpone a la personalidad de cada una de las Provincias Vascongadas. En el debate de la abolición foral en 1876 se utiliza con frecuencia la expresión “País vascongado”. Pero será la Constitución de 1978 la que, tras la consolidación del pensamiento sabiniano sobre la existencia de una nación vasca, permitirá dar carta de naturaleza a un nuevo sujeto político –el “*pueblo vasco*”– como expresión de una “*nacionalidad*” constitucional. Todo ello en virtud de un Estatuto de autonomía cuya legitimidad se asienta en la Ley de leyes, y en la voluntad de los ciudadanos vascos que, al amparo de aquélla, decidieron convertirse en Comunidad autónoma dentro de la nación española. La foralidad histórica pudo haber “resucitado” dentro del marco estatutario, de no haber sido porque las Juntas Generales renunciaron a ejercer de manera individualizada su derecho a la reintegración foral plena conforme a la disposición adicional primera de la Constitución.

Dicho de otra forma. Después de la aprobación de la Constitución los territorios vascongados podían haber emprendido juntos o en solitario el camino de la reintegración foral. La disposición adicional les hubiera permitido hacerlo antes de pensar en la configuración de instituciones comunes. Más aún, la actualización general del régimen foral abría la posibilidad de integrar en él toda la potencialidad competencial atribuida por la Constitución a las comunidades autónomas, sin volver al estado en que se encontraba en el momento de su abolición en 1876 con las adaptaciones indispensables para acomodarlo a la realidad actual.

Si no ocurrió así, fue porque en el país vascongado habían germinado las ideas de Sabino Arana. Si Euzkadi es una nación, los fueros ya no tienen ningún sentido. Esto se vio en 1936, cuando el PNV aceptó un Estatuto en el que no hay ni rastro de la foralidad histórica, pero en cambio permitía contar con instituciones comunes sobre las que construir la nacionalidad vasca.

En 1978, los nacionalistas propusieron la reintegración foral en la creencia de que no iba a ser aceptada por el Estado, lo que les facilitaba una coartada perfecta para no votar a favor de la Constitución. Estuvieron a punto de caer en su propia trampa y tuvieron que hacer ejercicios de malabarismo jurídico para justificar su abstención ante la rotunda constitucionalización de los derechos históricos de los territorios forales. ¿Qué hubiera pasado si en 1979 las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya hubieran acordado emprender el proceso de negociación con el Estado para la reintegración foral plena de cada territorio histórico? Pues que o no se hubiera constituido la Comunidad Autónoma Vasca o su configuración institucional hubiera sido radicalmente distinta a la que se plasmó en el Estatuto. Recuérdese que mientras pervivieron los regímenes forales y bajo el régimen de conciertos económicos, la única institución común de las Provincias Vascongadas eran las “conferencias” de las Diputaciones generales, que se reunían cada vez que había necesidad de adoptar una postura común en relación con el Estado. La reintegración foral plena era un obstáculo, casi insalvable, para la creación de la conciencia nacional vasca, como primer paso hacia el “soberanismo” con el horizonte puesto en la independencia del País Vasco.

El Estatuto de autonomía se presentaba así como el único instrumento capaz de satisfacer las aspiraciones nacionalistas al permitir la aparición de dos nuevas instituciones unitarias –el Parlamento y el Gobierno vascos–, dotadas de un impresionante haz de funciones y competencias autonómicas.

Ahora bien, no conviene perder de vista que el Estatuto constitucional de autonomía no nace de la exclusiva voluntad de los ciudadanos vascos, como si se tratara de una decisión sin relación alguna con la nación española. Todo lo contrario. Es precisamente esa integración en el Estado español la que permite la aplicación al País Vasco de las normas constitucionales previstas para que las nacionalidades y regiones puedan ejercer el derecho a la autonomía que la Constitución les reconoce. Por consiguiente, cualquier intento de ir más allá –como sería, por ejemplo, la pretensión de ejercitar el derecho a la autodeterminación– encontrará una barrera infranqueable en la Constitución española.

Dicho lo anterior, y a pesar de haber secado las raíces de la foralidad histórica, justo es reconocer que el Estatuto de 1979 constituye hoy por hoy el único punto de encuentro de una sociedad tan pluralista y políticamente fragmentada –y aun enfrentada– como la vasca. Una sociedad que, no lo olvidemos, se ha visto obligada a caminar bajo la presión insoportable del terrorismo, cuya irrupción se produjo en las postrimerías del franquismo, y que por desgracia ha contado y cuenta todavía con el apoyo moral y electoral de una minoría fanatizada que otorga licencia para matar a los miembros de una banda criminal a la que rinden homenaje por ser la “vanguardia del pueblo vasco” en la lucha por su libertad.

El hecho de que un movimiento terrorista haya pervivido tantos años en el seno de una sociedad que disfruta de un envidiable nivel de vida y de una extraordinaria capacidad de autogobierno en el seno de una nación plenamente democrática, tiene causas diversas. Entre ellas no puede desconocerse la coincidencia del nacionalismo que se autoproclama democrático o moderado con el fin último de los terroristas, circunstancia que le ha llevado a expresar su “comprensión” ante lo que considera como una manifestación –condenable por el recurso a la violencia– del “conflicto político” secular entre el País Vasco y el Estado español.

En el momento constituyente muchos creyeron que la conversión del País Vasco en una comunidad autónoma serviría para poner fin a la violencia. En aquel tiempo era valor entendido en amplios sectores de la sociedad vasca, y también de la española, que los terroristas luchaban por la libertad con métodos reprobables, pero que se disolverían tan pronto como España se transformara en una auténtica democracia. Muchos tardaron demasiado tiempo en percatarse de que en realidad ETA no defendía la libertad sino la independencia. La banda terrorista era la punta de lanza de un amplio movimiento socialista de liberación nacional, que había prescindido de los viejos mitos del fuerismo

pues su imaginaria nación tenía un fundamento étnico basado en la existencia de una lengua propia aplastada por las potencias dominadoras, así, en plural, porque también al Estado francés se le acusa de practicar un genocidio cultural contra la lengua vasca.

Pues bien, lo cierto es que el nacionalismo vasco de todo signo, al margen de su postura ante el crimen organizado, ha acabado por impregnarse de la idea sostenida por ETA de la existencia de una confrontación secular entre el pueblo vasco y el Estado español. Es hasta grotesco que haya libros de texto homologados en el sistema educativo vasco que enseñen que las guerras carlistas forman parte del secular enfrentamiento “con España”. Por eso, el nacionalismo moderado ha expedido acta de defunción del actual marco estatutario, al que ha dado por no válido, para seguir avanzando hacia la puerta de salida de la nación española. Alegan que el Estatuto ha quedado obsoleto porque hay un buen número de competencias que no han sido transferidas todavía a la Comunidad vasca. Ninguna de ellas resulta vital para el desarrollo del País Vasco. ¿Es razonable por ello deslegitimar el Estatuto que permite a las instituciones vascas un nivel de autonomía superior al que disfrutaban países con regímenes federales? Por supuesto que no.

Mientras el nacionalismo no violento no reconozca su error, ETA y su entorno se considerarán con derecho a proseguir su campaña –hoy por hoy situada en el ámbito político gracias al estado agónico en que se encuentra la banda terrorista por la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado–, que sólo cesará según dicen el día que el Estado se avenga a reconocer la existencia del “conflicto” y se comprometa a facilitar el ejercicio del derecho a la autodeterminación del pueblo vasco, Euskadi o Euskal Herria.

Fácil es de comprender que para el terrorismo etarra la bandera de los fueros no es más que una antigualla del pasado, que no sirve para fundamentar el secular aplastamiento del pueblo vasco. Todo lo contrario. La mera existencia de los fueros demuestra que las Provincias reconocían la soberanía de la Corona o de la nación española. Foralidad e independencia son términos antitéticos.

Pero a pesar del escaso aprecio por parte del nacionalismo más radical, los fueros están ahí. El régimen foral propio de las “Provincias” se ha visto reducido a una mera descentralización interna del País Vasco, supeditado al régimen autonómico nacido del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Constitución. Quiere esto decir que entre el Estado y las regiones



forales ha emergido un poder intermedio –el Parlamento y el Gobierno vascos–, para el ejercicio de funciones autonómicas que en puridad debieran haber sido asumidas por los titulares de los derechos históricos, que no son otros que los territorios forales, si se hubiera producido una auténtica reintegración foral. El Estatuto ha supuesto, por tanto, un impedimento para la recuperación de la foralidad histórica. Ni siquiera la Ley vasca de Territorios Históricos, en la que se regulan las relaciones entre los órganos forales y las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, respetó el principio básico del fuero de que toda alteración de su contenido debía hacerse de manera paccionada. Cánovas gustaba de proclamar la primacía del parlamento y no le cabía en su cabeza de estadista la idea de leyes paccionadas. Los redactores de la ley territorial vasca pensaban lo mismo.

Algunos ilustres juristas sostienen que el Estatuto de 1979 ha producido una “novación” subjetiva de los derechos históricos, cuya titularidad ya no es de cada territorio foral sino del conjunto del pueblo vasco<sup>1</sup>. No somos de la misma opinión. La disposición adicional es muy clara al respecto. Los derechos históricos, expresión que se utiliza como sinónimo de régimen foral, pertenecen a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Es verdad que en la actualidad dicho régimen se desenvuelve en el seno de una Comunidad Autónoma que, por este motivo, tiene un carácter singular en el Estado autonómico español. Porque aunque no se emprendió el camino de la reintegración foral, hubo que recurrir a la foralidad histórica para apartarse de algunos aspectos del marco estatutario establecido en el título VIII de la Constitución. Esa penetración de la foralidad en el núcleo estatutario se produjo, en teoría, sin “alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico” (cf. art. 37,2 del Estatuto), aunque no fuera cierto pues se privó a los territorios forales de su derecho a la plena reintegración foral. Así es como se restablecieron los antiguos organismos forales –las Juntas y las Diputaciones generales– y los Conciertos Económicos, pues de otra forma hubiera sido de aplicación el

---

<sup>1</sup> “¿Quiénes son esos titulares? –se pregunta Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón–. He mostrado en otras ocasiones que el Estatuto de Autonomía ha llevado a cabo una importante novación subjetiva de los Derechos Históricos, esto es, un cambio de su titularidad. Esta no es ya exclusiva de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, sino también de Euskadi como tal. Sea por la existencia de competencias forales que, por afectar a la Comunidad en su conjunto, corresponden a las instituciones comunes (cf. Arts. 10, 16 y 17 EA), sea porque se ejercen conjuntamente por las instituciones comunes y territoriales. Tal es el caso del Concierto y de las potestades derivadas, contempladas en los artículos 41 y siguientes del Estatuto de Autonomía y cuya cotitularidad pro Euskadi y sus Territorios podría considerarse ‘en mano común’, categoría aplicable a figuras del viejo derecho civil vasco”. (Véase el libro de Miguel Herrero de Miñón, “Derechos Históricos y Constitución”, (Madrid, 1998), p 252).

régimen general de financiación de las comunidades autónomas. Es verdad que también se invocó la disposición adicional para dar cobertura legal a la creación de la policía autónoma del País Vasco (cf. art. 17 EV) y a la atribución de la plena competencia en materia de educación (cf. art. 16 EV). Pero esto se produjo en virtud de la renuncia obligada y nunca expresa de las instituciones forales a ejercer tales competencias. Por todo ello, decir que la Comunidad Autónoma del País Vasco, como tal, es una “comunidad foral” no tiene amparo en la disposición adicional mientras no surja como consecuencia de la voluntad confederal de todos y cada uno de los territorios forales vascongados.

El nacionalismo no refrendó la Constitución de 1978 so pretexto de que no permitía la reintegración foral. Sin embargo, nada le hubiera impedido conseguir el objetivo esencial de su primitiva enmienda al proyecto constitucional –la reintegración foral– si hubiera invocado el amparo de la disposición adicional. Pero decidió emprender el camino puramente constitucional y no dudó en proclamar la primacía del Parlamento en el seno de la nueva Comunidad Autónoma.

Los anhelos de reintegración foral enmudecieron ante la imposición de la voluntad de “hacer nación”. En cualquier caso, el Estatuto de 1979 puso punto final a la cuestión foral vasca, tal y como se había planteado hasta entonces.

Pero el mundo da muchas vueltas. Los fueros resisten. En un debate de política general que tuvo lugar cuando estábamos a punto de entregar este libro a la imprenta, el actual “lehendakari” vasco, Iñigo Urkullu, acuñó un nuevo concepto político nunca utilizado hasta ahora para abogar por un nuevo pacto de estatus con el Estado como “*nación foral que somos*”<sup>2</sup>.

La Constitución de 1978 no reconoce más nación que la española. No ha aceptado ni siquiera que España sea una “nación de naciones”, concepto innovador defendido por la Minoría catalana en el debate del artículo 2 de nuestra Ley fundamental. El caso es que si la soberanía es única y su titularidad corresponde al pueblo español en su conjunto, atribuir la condición de nación a quien está subordinada a otra nación superior es difícil de aceptar, por mucha imaginación innovadora de la que hagamos gala, salvo que esta denominación quede despojada de cualquier atisbo de soberanía en cuyo caso su invocación sería un contrasentido.

---

<sup>2</sup> Fue en el curso del debate sobre Política General que tuvo lugar en el Parlamento Vasco el 24 de septiembre de 2015.

Pues bien, lo mismo puede decirse del nuevo concepto lanzado sorpresivamente al debate político por el “lehendakari” Urkullu. El Fuero es un ámbito de poder propio indisponible para el legislador estatal, pero en modo alguno los entes forales históricos tienen soberanía, sino que disfrutaban de un estatus de autogobierno paccionado. La foralidad supone una limitación del poder del soberano (sea un rey, como en el pasado, o una nación o Estado-nación como ocurre ahora). Pero no existe una “nación foral” por más que se invoque la disposición adicional primera de la Constitución (que ampara y respeta los derechos históricos de “los” territorios forales) o la disposición adicional del Estatuto vasco en el que se expresa que la aceptación del régimen estatutario no supone renuncia alguna por parte del pueblo vasco de los derechos que, como tal, le hubieran correspondido en el pasado (es decir, ninguno, pues la titularidad de la foralidad es, como hemos dicho repetidas veces, de cada uno de los territorios históricos, es decir, de Alava, de Guipúzcoa y de Vizcaya. De ahí que sea difícil de sostener en el terreno jurídico la afirmación de Urkullu de que Euskadi es una “nación foral desde una concepción historicista y secesionista” ni tampoco que los vascos “nunca ha renunciado a sus libertades y derechos”, pese a su integración en una comunidad autónoma española.

En cualquier caso, si la propuesta fuera en serio como primera providencia habría que llevar a cabo un proceso de “devolución” o “reintegración” de la foralidad originaria a los territorios forales, a los que se privó del derecho a ver amparados y respetados sus propios derechos históricos con arreglo a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución. Una vez hecho esto, serían sus poderes respectivos quienes, después de expresar su voluntad de configurar un poder vasco y de concretar las facultades y competencias de las instituciones comunes, habrían de pactar con el Estado el nuevo estatus jurídico-constitucional del País Vasco de naturaleza paccionada o bilateral. Ahora bien, cualquier modificación del estatus actual del País Vasco sólo podría hacerse en el marco de la Constitución y previa aceptación sin reserva de la unidad de la nación española. Para convertirse en una “nación foral” sería imprescindible la aceptación sin reserva alguna de su pertenencia a la “nación soberana” de España.

Pero todo esto son elucubraciones teóricas o formulaciones utópicas. Aunque ya sabemos que la política es el arte de lo posible o de lo imposible.

## II Navarra

Distinto es el caso de Navarra. A pesar de que en 1841 los liberales navarros pactaron con el Estado la conversión del antiguo Reino navarro en una “provincia foral”, dotada de un régimen singular a caballo entre la autonomía política y la autonomía administrativa, a finales del siglo XIX y principios del XX, la reintegración foral comenzó a calar con fuerza el seno de la sociedad navarra.

Los navarros no llevaban de buen grado su reducción a una mera “provincia” del Estado español, por más que valoraran como el bien más preciado el régimen foral. Un régimen que sobre todo a lo largo del siglo XX experimentó un claro fortalecimiento. La Diputación Foral, es cierto, se convirtió progresivamente en un verdadero gobierno. Pero esto no era suficiente.

Al inicio de la Transición Navarra se encontraba en una encrucijada histórica. El nacionalismo vasco y la izquierda apostaban por la vinculación de Navarra al País Vasco para conformar un ente autónomo. El grito de “Nafarroa Euzkadi da” (Navarra es Euzkadi) resonaba con fuerza en las calles de la capital navarra. Los grupos conservadores, incardinados en el régimen franquista, y que controlaban la Diputación Foral, abogaban por no hacer nada o, a lo sumo, por un progresivo desarrollo de la potencialidad autonómica de la Ley Paccionada de 1841.

Surgió entonces un movimiento reformista, que encontraría su soporte político en la Unión de Centro Democrático, que sostenía la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma foral democrática. Había que devolver al pueblo navarro el libre y democrático ejercicio de lo que solía denominarse, sin ninguna connotación secesionista, como “soberanía foral”, sinónimo de “autonomía originaria”. Para ello había que proceder a la reintegración foral en el ámbito institucional, mediante la transformación del Consejo en una asamblea democrática elegida por sufragio universal, y la recuperación de las competencias legislativas y administrativas que una concepción restrictiva y centralista de la unidad constitucional – único límite para el desenvolvimiento de la foralidad – había privado a Navarra. Y todo ello había de hacerse mediante un nuevo pacto con el Estado, invocando el principio esencial de la bilateralidad inherente al régimen foral, en cuya virtud cualquier modificación o reforma legislativa exige el previo acuerdo entre sus instituciones

representativas y el Gobierno de la nación, antes de su incorporación al ordenamiento jurídico.

Ya hemos visto cómo la reforma foral democrática logró abrirse camino en el pueblo navarro. Una opción que hubo que desarrollarse en el proceso constituyente en medio del gran estruendo provocado por el llamado “contencioso Navarra-Euzkadi”.

La disposición adicional –que ampara y respeta los derechos históricos de Navarra– y la disposición transitoria cuarta –que garantiza el derecho del pueblo navarro a decidir libremente su destino en el seno del nuevo Estado de las autonomías–, facilitarían el triunfo de la opción reformista.

En 1982 Navarra vio reconocida su condición de Comunidad Foral, plena y autónoma, dotada de instituciones democráticas y representativas, mediante un nuevo pacto con el Estado que fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero.

En el marco del Amejoramiento, durante las últimas décadas, se ha producido una gigantesca transformación de la sociedad navarra, que hoy es una Comunidad dotada de un impresionante nivel de autogobierno y de un alto grado de bienestar económico, social y cultural.

El Amejoramiento de 1982 puso punto final a la cuestión foral en Navarra y es la demostración inequívoca de que la Constitución

de 1978 ha sido, también para la Comunidad Foral, un instrumento de libertad, autogobierno y progreso<sup>3</sup>.

---

3 En las conclusiones del documentado libro de Alvaro BARIBAR ETXEBERRIA: *Extraño federalismo. La vía navarra a la democracia (1973-1982)*, (Madrid, 2004) se hace referencia al nuevo foralismo reformista: “En este sentido, para Jaime Ignacio del Burgo, creador intelectual de ese nuevo discurso reformista, la reintegración foral plena no era otra cosa que el derecho de Navarra a la autonomía política, la recuperación de las facultades que ejercía el Estado en Navarra y que no fueran inherentes a la unidad constitucional. En el marco del nuevo Estado autonómico que se pretendía construir, Navarra debía defender la idea de que era Fuero todo lo que no fuese unidad constitucional. Al hablar de unidad constitucional, de autonomía originaria y no de soberanía originaria, Del Burgo impulsó el discurso navarrista hacia su democratización, haciendo compatibles Fueros y Constitución, conceptos que hasta ese momento se habían contemplado como antagónicos, incompatibles e irreconciliables. / En el marco de esta estrategia, dirigida a evitar la pretensión nacionalista de incorporar Navarra a Euskadi, Del Burgo creó, inventó, [hubiera sido más certero decir “elaboró”] *una amplia y elaborada interpretación de la Ley de 1841*. Navarra no debía y no podía emplazar el debate en clave de soberanía, ya que ello supondría dar alas al nacionalismo vasco y caminar hacia la desintegración del Estado. De la ley de 1841 al Amejoramiento del Fuero, sin saltos en el vacío ni riesgos innecesarios. Se trataba de la adaptación a Navarra de la idea de la reforma de Adolfo Suárez: *de la ley a la ley*. Para emprender la necesaria actualización y huir de las garras de Euskadi, Navarra debía partir de su principal seña de identidad, su régimen foral, vigente precisamente en virtud de la Ley de Confirmación de Fueros de 1839 y de la Ley “Paccionada” de 1841 (...) Por su parte, Del Burgo, aprovechando el camino abierto por los nacionalistas, dirigió sus esfuerzos a reforzar la idea de una Navarra como comunidad política diferenciada [sólo se refuerza lo que realmente existe], distinta de todos, pero sobre todo distinta de Euskadi. Comenzó a concretar un discurso político que justificara una autonomía específica para Navarra. (...) En la perspectiva de ese foralismo reformista, la vía navarra a la democracia, sustentada en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, escondía una suerte de *extraño federalismo*. Del Burgo coincidía en la lectura de la construcción histórica del Estado que hacía el PNV, aunque para llegar a conclusiones diametralmente opuestas. La Carta Magna, había reconocido el carácter *cuasi-confederal del “status” de Navarra*. España era, efectivamente, un Estado unitario. (...) La Constitución no dejaba dudas al respecto. Sin embargo, ello no era incompatible con el hecho de que en el proceso de formación del Estado, Navarra se hubiera integrado reteniendo su plena soberanía interior en todo lo que no afectara a la unidad constitucional. Los derechos históricos recogidos y amparados por la Constitución, defendidos como sujeto de soberanía del pueblo vasco por los nacionalistas, terminaron siendo el instrumento para defender la *autonomía foral originaria de Navarra*, su *status cuasi-confederal*, verdadero límite de la soberanía del Estado. Se trataba de una interpretación política para solucionar un problema político” (p. 350-360).

