

LOS DERECHOS HISTÓRICOS

La enmienda foral de la Minoría Vasca

Según refiere Miguel Herrero de Miñón en sus *Memorias de Estío* el 31 de enero de 1978 se reunió con Javier Arzallus, portavoz del PNV en el Congreso de los Diputados. En una servilleta de papel redactaron de consuno una enmienda a la Constitución con la finalidad de regular la futura autonomía vasca, cuestión sobre la que ni el borrador del proyecto de Constitución presentado el 23 de diciembre de 1977 ni el anteproyecto elaborado por la Ponencia constitucional, presentado el 29 de enero, nada decían.

Días antes, Herrero recibió en su casa a Juan Ajuriaguerra, Javier Arzallus y Michel Unzueta, con los que almorzó poco después en Lhardy¹. “Sus propuestas –escribe– no hubieran dejado de asombrar a la opinión, acostumbrada a ver en ellos puro separatismo disgregador”. Herrero afirma que “tan sólo les importaba el reconocimiento de la identidad vasca como cuerpo separado dentro del Estado, sin negar en absoluto que éste ejerciera cuantas competencias fueran necesarias. A esto se reducía el dogma de la soberanía originaria. (...) De la misma manera que las diputaciones recaudaban y pagaban un tanto alzado, conservando la administración del resto, Ajuriaguerra concebía la autonomía vasca sobre la base del reconocimiento de un principio, el cuerpo separado vasco como originario, y de un sistema de organización, la gestión estatal de cuanto fuera indispensable para estructurarse conjuntamente con el resto de España, formando un ente superior: el Estado. Por lo demás, no hacían especial hincapié en el reparto de competencias. Sus puntos de referencia eran, sin duda, los conciertos económicos suprimidos en 1937 y el Estatuto republicano, más el proyecto de Estella que el de 1936, pero con propensión a diluir las instituciones comunes en una organización confederal”².

Quizás como consecuencia de tales conversaciones, el PNV formuló el 29 de enero de 1978, pocos días después del acuerdo

1 Histórico restaurante de Madrid, fundado en 1839 y situado en la Carrera de San Jerónimo a pocos pasos de la Puerta del Sol. Sus salones fueron testigos de importantes acontecimientos de la vida política española. Allí fue donde en octubre de 1931 almorzó el gobierno presidido por Manuel Azaña, que acordó la candidatura de Niceto Alcalá Zamora a la presidencia de la II República.

2 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: *Memorias de estío*, Madrid, 1993, p. 160-161.

sobre Navarra, la enmienda número 689 a la disposición final del anteproyecto de Constitución³. En la justificación de la enmienda, sus firmantes comienzan por reconocer el espíritu de la transición (“desterrar rencores históricos, incomprensiones y desprecio”), por lo que expresan “la esperanza de que ese respeto y entendimiento, elemento consustancial de los conceptos de libertad y democracia son posibles”. La enmienda hace a continuación un resumen de la mitología nacionalista forjada durante el largo exilio provocado por la guerra civil. Según ella, el vasco es un pueblo idílico, pacífico, democrático, justo y solidario, cuya paz y libertad se vieron alteradas por las ansias de dominación de su vecino castellano, que le obligó hasta tres veces en el siglo XIX a defender por las armas su derecho a existir. Las tres guerras carlistas fueron, por tanto, la epopeya heroica del pueblo vasco en lucha por su liberación nacional. Lejos quedaba la actitud del fundador del nacionalismo vasco, Sabino Arana, que abominaba del carlismo por haber conducido al pueblo vasco a la pérdida de sus libertades y no haber sido capaz de preservar al país de la furia antirreligiosa del liberalismo español, todo por defender la causa de un rey “extranjero”⁴. En cambio es básicamente correcta la referencia a la Constitución de 1812, que a pesar de los elogios vertidos en el “Discurso preliminar” a los fueros, establece un régimen centralizado y uniformista incompatible con aquéllos, y las disposiciones abolicionistas vascongadas, guardando silencio sobre la Ley Paccionada de Navarra.

Transcribimos el texto íntegro de la “justificación” de la enmienda nacionalista 689:

3 Enmienda 689:“1. Se derogan las leyes de 6 y 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876.

2. Se devuelven a las regiones forales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes forales que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores.

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 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 órgano 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 someterá a refrendo popular”.

(*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, ob. cit., t, I, p. 392-393. Así mismo el rechazo de la ponencia, con el voto favorable de la Minoría Catalana, en la obra citada, p. 599.)

4 Nos remitimos a lo expuesto en el capítulo IX.

El respeto recíproco es elemento consustancial de los conceptos de libertad y democracia. En esta nueva etapa política, en la que se pretende desterrar rencores históricos, incomprensiones y desprecio, los firmantes de esta enmienda expresan la esperanza de que ese respeto y entendimiento recíprocos son posibles.

Como vascos y como depositarios de una buena parte de nuestro pueblo nos creemos en el deber de hacer un planteamiento claro y razonado de cuáles vienen siendo, de forma ininterrumpida durante los últimos cien años, las aspiraciones de un pueblo tradicionalmente pacífico, justo y solidario; de un pueblo al que la ausencia de un mínimo respeto a su personalidad ha forzado en los últimos tiempos a seguir caminos alejados de su tradicional forma de sentir y practicar la convivencia. Basta recordar que desde 1835, año del primer expolio centralista a las formas propias de autogobierno de los vascos, hasta nuestros días han sido cuando menos tres las ocasiones en que nuestro pueblo se ha visto obligado a creer en la fuerza como último recurso de salvaguardia de su propia personalidad. Tres guerras y el incontable número de muertos, exiliados, encarcelados, torturados y oprimidos no han constituido exponente de una ambición de imperio o de dominio, sino secuela de una lucha desesperada por conservar su identidad, tan justa y digna de respeto como la de cualquier otro pueblo.

Instituciones y modos de gobierno, que los vascos crearon y conservaron a lo largo de una historia multiseccular, fueron segadas en el siglo XIX por la fuerza de las armas, extinguiendo la libertad de organización de probada eficacia y sustituyendo la convivencia mutua en la unión de la persona del Rey por un esquema jacobino no sólo extraño, sino ajeno a la voluntad del pueblo vasco.

Hasta la Diputación liberal de Vizcaya se vio obligada en 1837 a proclamar que 'no reside en las Cortes ni en poder alguno del Estado la facultad de destruir ni de modificar las instituciones fundamentales de este país sin el asentimiento de su Junta General legítimamente convocada'.

De la repulsa a este atropello nació lo que después se ha dado en llamar "problema vasco", que ni la violencia coactiva ni las argucias políticas han resuelto aún ni llevan camino de resolver.

De nada sirvió recordar el que los autores del 'Discurso Preliminar', leído en las Cortes al presentar el proyecto de Constitución de 1812, asegurasen que constituyen 'sus venerandos Fueros una terrible protesta y reclamación contra las usurpaciones del gobierno y una reconvencción irresistible al resto de España', o que Castelar dijera, al proclamarse la Ley abolitoria de 1876, que 'algo grande muere hoy en España'. A los vascos se les privó de sus instituciones y poder político originario, se les cegaron sus fuentes legislativas sin permitirseles su adecuación a los nuevos tiempos y se les impusieron nuevos marcos políticos sin contar con su voluntad. Cuando la Real Orden de 6 de abril de 1876 expresa la necesidad de que 'se corone inmediata y definitivamente la grande obra de la unidad nacional' dejó sentado ante la Historia el reconocimiento de que importa más un concepto de 'unidad jurídica' de nuevo y extraño cuño que la 'unión' de voluntades.

Sin embargo, los vascos, a través de sus Diputaciones y Ayuntamiento democráticos, sus partidos, sus Diputados y Senadores, escritores y pueblo llano, han proclamado sin excepción ni interrupción la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad de su derecho. La Liga Foral de 1905, el Mensaje de las Diputaciones de 1917-19, las reclamaciones de 1924 y la conmoción popular de 1931-1936 son otros tantos esfuerzos públicos por reanudar el tracto institucional con los poderes forales. Hoy, en esta nueva ocasión constitucional de 1978, los Diputados al Congreso de la Minoría Vasca nos vemos en el deber, siguiendo este imperativo histórico el mandato recibido el 15 de junio, de exigir una vez más la devolución de los poderes e instituciones forales⁵.

Analizamos a continuación punto por punto, el contenido de la enmienda nacionalista:

1. Se derogan las leyes de 6 a 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.

Los nacionalistas pretendían la derogación de las leyes abolicionistas de los fueros vascos y navarros. Daban tal carácter a la Ley de 19 de septiembre de 1837⁶, a la de confirmación de fueros de 25 de octubre de 1839 y a la de 21 de julio de 1876. La pretensión de derogar la Ley de 1839 provocaría un nuevo motivo de fricción con los centristas navarros.

Para los nacionalistas no había discusión posible. Las Leyes de implantación territorial de la Constitución de 1812, restablecida en 1836, debían derogarse por constituir el inicio de la liquidación de los regímenes forales. La derogación debía incluir la Ley de 25 de octubre de 1839, porque aunque se partía del respeto a los fueros, en la práctica, según los nacionalistas, suponía su abolición al exigir que su confirmación se hiciera sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía. Ahora bien, para ser consecuentes con este criterio, los nacionalistas tendrían que haber exigido también la derogación de la Ley Paccionada de 1841 de modificación de los fueros de Navarra, pues el respeto a dicho

⁵ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, ob. cit., t. I, p. 393-394.

⁶ La Ley de 19 de septiembre de 1837 (*Gaceta de Madrid* de 24 de septiembre), promulgada en plena guerra carlista, disolvió las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y ordenó que fueran sustituidas por Diputaciones Provinciales; trasladó las aduanas a la costa y autorizó al Gobierno para establecer jueces de primera instancia, si bien no tuvo una gran vigencia práctica hasta la firma del Convenio de Vergara. (Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ: *Evolución de los regímenes forales de las provincias vascongadas hasta 1876: desarrollo foral en la interinidad en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Iura Vasconiae, 9/2012, p. 435.)

principio presidió la negociación llevada a cabo entre el Gobierno y la Diputación navarra y supuso el fin del antiguo Reino. Si no se atrevieron a exigir también su derogación fue porque al amparo del pacto foral de 1841 se había desenvuelto un régimen de autonomía cuyo mantenimiento, al menos como base de partida, era denominador común de las fuerzas políticas de Navarra. Distinto era el caso de la Ley de 1876, que condujo a la abolición del histórico régimen foral vascongado.

Este punto de la enmienda nacionalista, aunque no quedó reflejado en la disposición adicional primera de la Constitución, sí encontró satisfacción en la disposición derogatoria, cuyo segundo párrafo dice así:

En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

Obsérvese cómo de la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 quedaba excluida Navarra. La razón es que la radical oposición de los centristas navarros tuvo éxito. Miguel Herrero ante el pleno del Congreso justificaría la exclusión de Navarra con estas palabras: "...porque en este caso la ley de 1839 fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total".

2. Se devuelven a las regiones forales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios".

Este punto era de enorme trascendencia. Reivindicaba la reintegración foral, aunque utilizaba un lenguaje más moderno al referirse a la "devolución" de sus instituciones y poderes políticos originarios, quizás por mimetismo con lo ocurrido en el Reino Unido donde en aquellos momentos se debatía la ley de "devolución de poderes" (*devolution*) a Escocia y Gales de 1978⁷.

Los constituyentes no negaron el derecho a la devolución de los Fueros. El problema residía en cómo hacerlo. La reintegración foral pura y simple o la devolución de las instituciones y de los

7 En 1973, el informe Kilbrandon recomendó para Escocia y Gales la "devolución de poderes" (*devolution*), que en realidad no suponían la reintegración de poderes históricos. Se constituiría en cada territorio un Parlamento dotado de poderes legislativos muy limitados. En 1978 el Parlamento británico aprobó las leyes de devolución para Escocia (*Scotland Act*) y para Gales (*Welsh Act*), pero sometidas a referéndum en su respectivo territorio, con la exigencia del voto favorable de al menos el 40% de los electores, fueron rechazadas por escoceses y galeses al no alcanzarse dicho quórum. (Andrea HILDENBRAND SCHEID: *Política de ordenación del territorio de Europa*, Sevilla, 1996, p. 153.)

poderes originarios, según la expresión utilizada en la enmienda, podía conducir al restablecimiento del reino de Navarra (con sus instituciones propias como el virrey, las Cortes estamentales, el Consejo Real –órgano de gobierno y tribunal supremo-, la Diputación del Reino, las aduanas, la facultad de acuñar moneda y el derecho anterior a 1841), lo que supondría la salida de Navarra del mercado común español. Todo ello no tenía sentido, pues al minuto siguiente habría de pactarse con el Estado la integración de Navarra en dicho mercado, además de la aceptación del marco institucional y jurídico común, de modo que su resultado final no sería muy distinto del susceptible de alcanzarse mediante el “amejoramiento” del régimen foral existente, sin necesidad de recurrir a ficciones alejadas de la realidad y del propio sentido común.

En el caso vascongado la cuestión era algo más sencilla de resolver, porque los fueros históricos garantizaban un régimen de descentralización administrativa, al carecer las Juntas Generales de competencia legislativa. A pesar de ello, debía de tenerse en cuenta la imposibilidad de retrotraer la devolución al momento anterior a la Ley abolicionista de 1876. Nadie en su sano juicio podía pretender la vuelta a la condición de “provincias exentas” tanto en su aspecto tributario como en lo relativo al servicio militar. Y lo mismo podía decirse respecto a la recuperación de las aduanas con Castilla o de la jurisdicción de la Chancillería de Valladolid.

Pero había otra dificultad añadida para aceptar, en sus propios términos, la propuesta nacionalista. A juzgar por las declaraciones de los dirigentes nacionalistas, más o menos ambiguas, existía la sospecha de que la expresión “poderes políticos originarios” escondiera en realidad la pretensión de ver reconocida la soberanía vasca mediante un pacto confederal de unión con el Estado español.

En cualquier caso, los redactores de la Constitución llegaron a la siguiente conclusión: no era posible proceder a la restauración automática de los regímenes abolidos en 1876. Para ello resultaba imprescindible adaptar las viejas instituciones y los poderes forales a la realidad democrática, a la evolución de los tiempos y al nuevo marco constitucional, lo que no excluía que pudiera actualizarse su régimen competencial mediante acuerdo con los organismos forales una vez reconstituidos.

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.

En un sistema constitucional el rey ostenta la jefatura del Estado pero no ejerce ninguna función de soberanía. La Revolución liberal supuso la traslación de la soberanía a la nación y, por tanto, al pueblo español. En consecuencia, la pretensión de renovar con el rey los pactos medievales de integración en la Corona de Castilla de los territorios de Alava y de Guipúzcoa era manifiestamente contraria a los principios esenciales de la nueva Constitución española. En el caso de Vizcaya resultaba impropio hablar del pacto foral con la Corona, pues el Señorío en el siglo XIV se integró en la Corona de Castilla por confusión del título de rey de Castilla y Señor de Vizcaya en la misma persona por motivos hereditarios.

Por otra parte, la enmienda era técnicamente incorrecta. La renovación del Pacto con la Corona no podía hacerse “en” la Constitución sino, en todo caso, amparada “por” la Constitución. No era posible restablecer los fueros sin un previo acuerdo con el Estado. La consecuencia del mismo, en el caso de ser constitucionalmente posible, sería la renovación del pacto.

Los autores de la enmienda nacionalista se equivocaron en este punto crucial. Se centraron en un pacto imposible con la Corona y obviaron la constitucionalización del procedimiento de pacto como instrumento para proceder a la devolución de las instituciones y poderes originarios.

Miguel Herrero de Miñón –corredor de la fórmula con el diputado Arzallus– quiso sin duda, con la mejor intención pero con escaso acierto, ofrecer a la Corona la posibilidad de rendir un gran servicio a la nación al servir de elemento integrador y pacificador del País Vasco. Si en virtud de su supuesta soberanía originaria los vascos se integraban en la España constitucional en virtud del pacto con la Corona se habría conseguido un gran éxito político. Ello reforzaría el papel de la nueva monarquía constitucional.

Sin embargo, su propuesta era inviable. Nunca los fueros vascongados habían constituido reductos de soberanía, pues el presupuesto de su existencia era precisamente el reconocimiento de la soberanía de otro. Otra cosa, bien distinta, es la foralidad histórica como limitación de la autoridad del monarca, pero sin ser consecuencia del ejercicio de la soberanía. Una nación no tiene fueros sino soberanía, es decir, a nadie por encima. En el caso vascongado, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Alava y de Guipúzcoa poseían un régimen foral al amparo de fueros concordados con el rey pero otorgados por él. Cuando Alava y Guipúzcoa se rebelan contra Navarra y se ponen bajo la protección de Castilla a condición de ver respetados sus fueros no ejercen

ningún derecho de soberanía. Vizcaya era un Señorío y la integración en la Corona castellana se produjo, como ya hemos dicho, por vía matrimonial. Los fueros también constituían un pacto con el rey para reservar a los vizcaínos un ámbito de poder propio, inmune a la expansión del poder real. La nación española, en 1812, asumió la soberanía. En consecuencia, la reintegración foral en el marco de la futura Constitución tendría que ser pactada con el Estado, pero no con el rey.

En el caso de Navarra la cuestión era algo más compleja. Hasta 1839 había sido un reino dotado de plena personalidad política. La integración en la Corona española efectuada ante las Cortes de Castilla en 1515, después de que las Cortes navarras reconocieran a Fernando el Católico como rey y señor natural, fue por vía de unión eqüe-principal, con pleno respeto a su naturaleza propia así en leyes, como en jurisdicción y gobierno, y con el compromiso añadido por el primer rey de la Casa de Austria, Carlos de Habsburgo, en 1516, de mantener a Navarra como “reino de por sí”. Los fueros navarros eran sinónimo de derecho originario y propio y formaban parte esencial del entramado jurídico-constitucional del reino navarro. El rey era el titular de la soberanía pero en modo alguno era ésta absoluta sino que estaba limitada por los fueros y leyes concordadas por las Cortes con la Corona.

Todo esto acaba en 1841, cuando por medio de la Ley Paccionada y por entender incompatible el mantenimiento de su condición de reino con la unidad constitucional de la Monarquía, límite establecido en la Ley de 25 de octubre de 1839, Navarra pacta su integración en el nuevo Estado surgido de la Revolución liberal. El de 1841 fue un verdadero “pacto de status”, cuya característica esencial era el compromiso del nuevo soberano –la nación española– de respetar los fueros, entendidos como un ámbito de poder propio compatible con la unidad constitucional. En virtud de su naturaleza paccionada, cualquier modificación del régimen foral habría de hacerse por el mismo procedimiento, es decir, de acuerdo entre las instituciones navarras y el Estado, incorporado al ordenamiento jurídico español mediante ley de las Cortes Generales. A la vista de esta realidad institucional, la devolución de las instituciones y poderes originarios con renovación del pacto con la Corona no tenía mucho sentido en el caso de Navarra.

Había voces, ciertamente, en el seno de Navarra defensoras de la reintegración foral entendida como recuperación de la antigua condición de reino. Así se reflejaba en la propuesta maximalista de la Diputación Foral, fracasada en enero de 1978. Pero aunque no lo

hubiera sido, el restablecimiento del reino navarro hubiera exigido pactar de inmediato con el Estado su acomodación a las exigencias de la pertenencia de Navarra a la comunidad nacional y de su integración en el mercado común español. Un resultado no muy diferente al obtenido por la vía del mejoramiento del Fuero, para el que resultaba imprescindible la pervivencia de la Ley de 1839, anclaje de la Ley Paccionada de 1841. Y este era el motivo por el que los centristas navarros se oponían rotundamente a la derogación de aquélla, sin un previo acuerdo con las instituciones navarras.

Por todas estas razones, con o sin Navarra, la renovación del pacto con la Corona carecía de fundamento constitucional y de viabilidad política.

4. Las regiones forales mencionadas que así lo decidieren podrán formar un único ámbito territorial, creando de común acuerdo las instituciones necesarias y conservando cada una de las facultades que le sean propias y considere oportuno reservarse.

Este punto merece una singular atención porque la constitución de un único ámbito territorial, forma sutil de referirse a Euzkadi, habría de hacerse mediante la unión voluntaria, federal o confederal, de las regiones forales. El contenido de esa propuesta es desconcertante si se tiene en cuenta la feroz batalla política que acababa de librar el Partido Nacionalista Vasco para la creación del Consejo General del País Vasco con inclusión de las tres Provincias Vascongadas más Navarra. Precisamente, la resistencia de los parlamentarios centristas a aceptar la integración del antiguo reino en el referido órgano preautonómico sin someter tal decisión a referéndum del pueblo navarro había sido determinante de la firma, pocos días antes de la presentación de la enmienda 689, de un pacto político entre UCD, el PSOE y el PNV para incluir en la Constitución una disposición transitoria con un procedimiento específico para dar cauce a una hipotética integración de Navarra en Euzkadi. Por eso, tal y como está redactada la enmienda, no resulta congruente con lo acontecido en la reciente y cruenta batalla del Consejo General Vasco, dejar la creación de Euzkadi al albur de la decisión de las instituciones forales después de haber reintegrado sus respectivos Fueros.

La consecuencia de la aceptación de la enmienda hubiera sido la hibernación de la configuración de Euzkadi como nacionalidad. En otras palabras, pensar en una traslación de facultades de las todopoderosas Diputaciones Forales, una vez restauradas, a las instituciones comunes de Euzkadi, era soñar. Los

nacionalistas podrían contar quizás con Guipúzcoa y, con toda probabilidad con Vizcaya, pero corrían el riesgo de que Alava, una vez conseguida la reintegración foral, se resistiera a transferir el núcleo esencial de sus competencias forales a las futuras instituciones comunes vascas. Pero no cabía descartar que incluso Guipúzcoa y Vizcaya hicieran frente común con Alava, limitándose a crear algún órgano de encuentro (como lo habían sido las “conferencias” de las Diputaciones en el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX) o, a lo sumo, una unión confederal.

En cuanto a Navarra, no cabe duda de que este punto podía entenderse respetuoso con los postulados de los centristas navarros, pues quedaba en manos de sus instituciones forales –y, en su caso, del pueblo navarro en referéndum–, la decisión de integrarse en Euzkadi una vez logrado el “amejoramiento” de su régimen foral.

Al PNV le vino bien, a la larga, el rechazo a la aceptación íntegra de su enmienda basado sobre todo en la inviabilidad del pacto foral con la Corona. Ello le permitió reflexionar sobre los inconvenientes que para su proyecto político de construcción de la nación vasca tenía la fórmula de configuración de Euzkadi mediante la unión voluntaria de los territorios llamados a formar parte de ella. Conscientes los dirigentes nacionalistas del riesgo que habían asumido al lanzar esa especie de órdago a la grande si el Estado llega a decir “quiero”, el punto 4 de la enmienda desaparece de los textos alternativos propuestos por los nacionalistas a lo largo del debate tanto en el Congreso como en el Senado.

5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u órgano 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 someterá a refrendo popular.

Este último punto venía a ser contradictorio con el párrafo anterior. El Consejo General del País Vasco no podía tener ni arte ni parte en el proceso de reintegración foral vascongado. Las negociaciones para el restablecimiento de los regímenes forales debían llevarse a cabo por los órganos forales una vez producidas las correspondientes elecciones democráticas a celebrar después de aprobada la Constitución. Por eso, la intervención del Consejo, organismo ajeno a la foralidad histórica, suponía una intromisión en los poderes originarios de los territorios forales.

Distinta era la previsión sobre Navarra, pues la negociación con el Gobierno se reservaba al “órgano foral competente” (el futuro Parlamento navarro) y, por tanto, nada había de objetarse desde el punto de vista de respeto al Fuero.

La foralidad en el Congreso

Después de lo expuesto fáciles son de comprender las enormes dificultades existentes para que pudiera aceptarse la enmienda nacionalista en sus propios términos. Pero los constituyentes querían dar satisfacción a las aspiraciones del PNV si no en la letra al menos en su espíritu así como de las de los centristas navarros, aunque la armonización de unas y otras pudiera resultar complicado. Lo cierto es que llegaron a la conclusión de que era preciso reparar la injusticia histórica producida por la privación unilateral de los fueros vascongados en el siglo XIX y había que insertar en la Constitución el régimen navarro. Este esfuerzo de consenso se plasmó en la disposición adicional primera de la Constitución.

Ya hemos expuesto cómo la renovación del utópico pacto foral con la Corona fue rechazada de plano. Pero había otro obstáculo no menos fundamental, derivado de la omisión en la fórmula nacionalista del debido respeto a la unidad constitucional, pues no se aclaraba si los territorios vascos, una vez producida la devolución de sus respectivos poderes originarios, quedaban insertos dentro de la Constitución o se situaban fuera de ella.

Otra dificultad añadida era la cuestión de Navarra. Los centristas navarros recelaban de la constitucionalización de un precepto que condujera a la configuración de un marco común con las Provincias Vascongadas⁸. A su juicio, cualquier fórmula de reintegración debía partir del respeto al “status” de Navarra inserto en la Ley de 1839 y desarrollado por la Ley Paccionada de 1841. Rechazaban la idea del pacto foral con la Corona y recordaban cómo el régimen foral de Navarra tenía como límite para su desenvolvimiento la unidad constitucional en virtud de las leyes

⁸ En la reunión celebrada el 4 de enero de 1978 en Pamplona del Consejo Parlamentario de Navarra, el senador Del Burgo sostuvo la conveniencia de aprovechar la oportunidad que ofrecía la constitucionalización del acuerdo alcanzado en las reuniones de 29 y 30 de diciembre de 1977 para reflejar en la Constitución el respeto al régimen foral. Propuso la siguiente fórmula, sobre la que no hubo acuerdo: “Primero.- En congruencia con su régimen de autonomía foral, establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto del 41 y disposiciones complementarias, se reconoce a Navarra el carácter de territorio autónomo. Segundo.- Mediante acuerdo entre la Diputación Foral de Navarra y la Comisión Constitucional, podrán ser transferidas por el Estado a los territorios autónomos”. (Archivo del autor.)

antes citadas. En consecuencia, la Constitución debía permitir el “amejoramiento” del Fuero navarro mediante la novación de la Ley Paccionada de 1841, dentro del marco de la unidad constitucional interpretada, eso sí, no con criterios centralistas sino a la luz del derecho a la autonomía reconocido en aquella⁹.

El 2 de junio de 1978, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso dio comienzo a los debates del proyecto de Constitución. A partir de ese momento, se inició una frenética ronda de conversaciones con los grupos políticos y, en especial, con el PNV para buscar una redacción satisfactoria en sustitución de su enmienda 689, cuyo debate habría de producirse al final de los trabajos de la Comisión.

Los nacionalistas tenían en Miguel Herrero de Miñón a su principal valedor en el seno de UCD. No en vano había sido el redactor de la enmienda nacionalista junto con Javier Arzallus. En sus *Memorias*, Herrero denuncia la “incapacidad” de su partido para entender el problema”. “¿Cuál es la causa de tal actitud?”, se pregunta el ponente de la Constitución. “A mi juicio, una mixtura de pseudorracionalismo jacobino, y de una cultura jurídica demasiado tributaria de los manuales ‘Themis’, aptos para el primer ciclo de estudios universitarios. Lo demás fueron pretextos”¹⁰.

La noticia de que se estaba a la búsqueda de una solución a la cuestión foral se produjo como consecuencia del debate del artículo 125 (actual artículo 133) que tuvo lugar en la sesión de la Comisión del 13 de junio de 1978. Dicho artículo, donde se confiere al Estado con carácter exclusivo la potestad originaria de establecer tributos, había sido objeto de diversas enmiendas, entre ellas una del diputado de UCD de Navarra, Ignacio Astráin, que pretendía salvaguardar el régimen navarro¹¹. En el turno de defensa de su enmienda, Astráin explicó que no era ese el momento de proceder a su debate, pues la cuestión del régimen foral y su permanencia

9 El 29 de mayo de 1978, los centristas navarros hicieron llegar al presidente Suárez y a otros miembros de su Gobierno la conveniencia de introducir en la Constitución una disposición final con el siguiente texto: “Navarra, cualquiera que sea la decisión que adopte con arreglo al procedimiento establecido en la disposición transitoria [sobre su posible incorporación a Euzkadi], continuará rigiéndose con arreglo a su régimen foral reconocido por la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, con las modificaciones que puedan introducirse en el mismo de acuerdo con su Diputación Foral”. (Archivo del autor.)

10 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: Ob. cit., p. 163-164.

11 La enmienda 777 bis decía así: “1. La potestad de establecer tributos corresponde al Estado, sin perjuicio de los regímenes y derechos forales históricos”. (CONSTITUCION ESPAÑOLA. Trabajos Parlamentarios, ob. cit., t. I, p. 481.)

debía estudiarse “en un contexto más global al tratar del título VIII”. En consecuencia pidió que fuera pospuesta para dicho momento¹².

UCD no estaba dispuesta a dar su apoyo a la enmienda nacionalista 689 por el rechazo que suscitaba algunos de sus pronunciamientos, como el del pacto foral con la Corona, pero tampoco quería perder la oportunidad de encontrar una fórmula de consenso que permitiera resolver definitivamente –al menos esa era su intención– la cuestión foral. Se celebraron numerosas reuniones entre el partido gubernamental, siempre bajo la batuta del vicepresidente Abril Martorell, y los demás grupos parlamentarios, singularmente el Partido Socialista y, por supuesto, el PNV.

Según relata en sus *Memorias*, Herrero de Miñón, con el consentimiento del presidente Suárez –que habría valorado sus excelentes relaciones con los nacionalistas–, mantuvo el día 15 de junio un almuerzo con Javier Arzallus y Michel Unzueta, portavoz este último del Grupo de senadores vascos. En él se acordó mantener el restablecimiento del “tracto foral”, eliminando “lo que para ellos y para mí era tan querido y, paradójicamente, para el Gobierno de la Monarquía, piedra de escándalo: el pacto con la Corona”. Según su versión de los hechos, cuando comunicó el resultado de su acuerdo al presidente Suárez la noche de ese mismo día, “me dijo entre emoción y broma que aquello merecía al menos un condado, ‘el de la Concordia’, precisó”¹³.

Volvió Herrero a contactar con Arzallus y Unzueta para concretar la nueva fórmula que se presentaría como enmienda “in voce” en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso¹⁴. La enmienda introducía importantes modificaciones en la propuesta inicial. Desaparecía la referencia al pacto con la Corona, se mantenía la cláusula derogatoria, ya no se hablaba de la devolución

12 La intervención de Astráin fue acogida con “rumores”, según recoge el *Diario de Sesiones*, cuando el diputado navarro afirmó que “la Ley Paccionada, como se ha dicho aquí [por el diputado vasco Francisco Letamendía], es la que rige nuestra relación del régimen foral navarro con España, con la nación española. Este pacto, nunca violado por Navarra y que quizá en algún sentido pueda ser el que configure toda la historia moderna de Navarra y su vinculación a las tareas españolas por esta vía de pacto en que entró, queremos mantenerlo incólume en la Constitución... (Rumores)”. (CONSTITUCION ESPAÑOLA. *Trabajos Parlamentarios*, ob. cit..., t. II, p. 1473.) Al término de la sesión, Ignacio Astráin declaró que “su grupo” había considerado más oportuno la discusión de este asunto al debate sobre la foralidad en su conjunto y confirmó “que se prepara una enmienda para reconocer jurídicamente en la Constitución el hecho foral”. (*Diario de Navarra*, 14 de junio de 1978.)

13 Miguel HERRERO Y RODRIGUEZ DE MIÑÓN: ob. cit, p.164.

14 La enmienda “in voce” decía así: “1. La Constitución reconoce y garantiza, en la forma prevista en los apartados siguientes, los derechos históricos forales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, a cuyo efecto se derogan las leyes de 6 al 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876.

de las instituciones y poderes políticos originarios de las regiones forales y se eliminaba cualquier atisbo de voluntariedad en la configuración de Euzkadi al suprimir la referencia al carácter confederal de la unión. Se introducía una expresión también novedosa, en cierto modo sinónimo de reintegración foral, al hablar de la “reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido”. A tal efecto, y en lugar del previsto –e imprescindible– acuerdo con las instituciones forales de cada territorio habría una negociación de los parlamentarios de las provincias afectadas con el Gobierno para la elaboración del correspondiente “régimen autonómico”. El acuerdo alcanzado sería sometido a referéndum. Por último, se hacía referencia a la posibilidad de transferir algunas de las competencias calificadas como exclusivas del Estado en el catálogo correspondiente del actual artículo 149, tales como la seguridad social, el régimen jurídico de la Administración autónoma y de sus funcionarios, pesca marítima de bajura, legislación sobre puertos, tráfico, montes y obras públicas de ámbito autonómico.

El 19 de junio, Herrero defendió la enmienda ante la cúpula de UCD, en una reunión celebrada en el Palacio de la Moncloa, a la que asistieron, entre otros, el presidente Suárez, Landelino Lavilla,

2. Para la reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido, el Gobierno, con los Parlamentarios de las Provincias afectados, elaborará el correspondiente régimen autonómico, que será sometido a referéndum de las mismas.

En caso de ser aprobado mediante referéndum el proyecto a que se refiere el párrafo anterior, será elevado a las Cortes Generales para su conversión en Ley mediante voto de ratificación y como tal, será sancionado y promulgado por el Rey.

El régimen autonómico así aprobado no podrá ser modificado sin el previo consentimiento de las Provincias forales afectadas, expresado mediante referéndum.

3. A los precedentes efectos, sin perjuicio de las delegaciones que proceda acordar, podrán transferirse en su conjunto las competencias sobre materias no atribuidas como exclusivas al Estado por el artículo 143,1. También podrán ser transferidas las competencias sobre materias no atribuidas como exclusivas al Estado por el artículo 143,1. También podrán ser transferidas las competencias sobre las materias enunciadas en los números 16º, 17º (primer inciso), 18º, 19º (tercer inciso), 20º (tercer inciso), 22º y 23º, del apartado 1 del mismo artículo 143.

En los dos supuestos contemplados en el párrafo anterior, las transferencias tendrán lugar en los plazos determinados de común acuerdo.

4. Los territorios que conserven el régimen foral lo mantendrán en su integridad, salvo que resulte modificado por el procedimiento que requiera su naturaleza.

Nota. Los números señalados en el apartado 3 se refieren a: Seguridad Social, régimen jurídico de la Administración autónoma y de sus funcionarios, pesca marítima (se pretende que se transfiera la de bajura), la legislación sobre puertos, tráfico, montes y obras públicas de ámbito autonómico.”.(Miguel HERRERO DE MIÑON: ob. cit., p. 164-165.)

Rodolfo Martín Villa, José Pedro Pérez-Llorca, Jesús Meilán, Gabriel Cisneros y Rafael Arias. “Apenas la leí –escribe Herrero– subrayaron su evidente filiación abertzale y la rechazaron de plano. Si antes les escandalizaba el ‘pacto’, ahora les horrorizaba el ‘tracto’. Tomé unas notas relativas a las expresiones utilizadas por los presentes y la opinión que me merecían. Un acto fallido, elocuente expresión de la tensión reinante, me llevó a olvidarlas sobre la mesa. Me las devolvió al día siguiente un Pérez-Llorca muy ofendido”¹⁵.

También los centristas navarros, cuando conocieron el contenido de la nueva propuesta nacionalista, expresaron su disconformidad, por cuanto se excluía de la negociación con el Gobierno a las instituciones forales, requisito imprescindible para la reintegración foral, y sobre todo porque tal y como estaba redactada podía suponer una camuflada integración de Navarra, a pesar de otro párrafo también confuso donde se hacía mención a la conservación de los vigentes regímenes forales, que podrían quedar modificados por el procedimiento requerido por su naturaleza.

Tras el fracaso de Herrero, el 19 de junio, en el despacho de Oscar Alzaga, se consensuó con los partidos políticos –con la salvedad del PNV- un nuevo texto que decía así:

La Constitución reconoce y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía¹⁶.

Al mediodía, el senador Jaime Ignacio del Burgo fue convocado a una reunión en el despacho del vicepresidente Abril Martorell para mostrarle la nueva fórmula y recabar su opinión. Le manifestó que tanto la foralidad vasca como la navarra debían quedar reflejadas en un solo precepto. El vicepresidente le informó de que confiaba que la fórmula consensuada fuera asumida por el PNV.

El senador navarro objetó, sobre la marcha, la palabra “reconoce”, pues los derechos históricos tenían carácter preconstitucional y, por tanto, su existencia no dependía del reconocimiento de la Constitución. Sugería que se sustituyera por la expresión “ampara”, lo que fue aceptado. En segundo lugar,

15 HERRERO DE MIÑON: ob. cit., p. 164-165.

16 Archivo del autor.

propuso que hubiera una disposición adicional para las Provincias Vascongadas y otro para Navarra, habida cuenta de su distinta situación jurídica, pues mientras ésta no necesitaba proceder a la restauración de su régimen pues ya disfrutaba de él en virtud de la Ley Paccionada de 1841, los territorios vascongados partían de cero, salvo Alava, en parte, donde permanecía en vigor el régimen de concierto económico. El vicepresidente Abril Martorell insistió en que la fórmula debía ser única y servir para todos los territorios forales en un solo precepto. En vista de ello, el senador Del Burgo propuso que la disposición se desglosara en dos párrafos. El primero debía ser el relativo al amparo constitucional de los derechos históricos. El segundo párrafo, aunque no se dijera expresamente, debía excluir a Navarra de la necesidad de actualizar su régimen foral en el marco de un Estatuto de autonomía. Después de un largo debate, con participación de miembros del equipo constitucional de UCD, se aceptó sustituir el término “reconoce” por “ampara” y la propuesta del senador Del Burgo de dividir la disposición en dos párrafos y de añadir en el segundo dos expresiones clarificadoras (“actualización *general*” y “*en su caso*”), para diferenciar la posición de Navarra de la de los territorios forales vascos.

Así se llegó a la fórmula que finalmente fue asumida por todos los grupos parlamentarios y que dice así:

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.

En suma, se reconocía sin ninguna reserva el carácter preconstitucional de los derechos históricos, que resultaban amparados y respetados por la Constitución. La actualización del régimen foral podría ser general o no. De la primera estarían necesitadas las Provincias Vascongadas para poner en acto sus respectivos regímenes forales que habían sido borrados del mapa en 1876. Una actualización general o reintegración foral que habría de hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En el caso de Navarra no había necesidad de llevar a cabo ninguna “actualización general”, pues su régimen estaba vivo y en ejercicio. Por eso se decía que dicha actualización general habría de llevarse a cabo “en su caso”, es decir, allí donde fuera necesario, en el marco constitucional y estatutario. El “amejoramiento” podría llevarse a cabo, si tal fuera la voluntad de

las instituciones navarras, mediante un nuevo pacto con el Estado de acuerdo con la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, principio esencial de sus derechos históricos. Y todo eso se haría sin perjuicio de la unidad constitucional, y, por tanto, en el marco de la Constitución, principio expresamente recogido en la foralidad navarra, pero –eso sí– sin necesidad de hacer un Estatuto de autonomía.

El 20 de junio de 1978 se celebró la última sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Cuando le tocó el turno a la enmienda 689, el portavoz nacionalista Javier Arzallus presentó formalmente la enmienda “in voce” redactada de común acuerdo con Herrero de Miñón.

Arzallus pronunció un discurso marcadamente fuerista. Hizo un resumen histórico de la foralidad vasca y navarra, destacando que los fueros “no ya en el periodo liberal, sino también durante el absolutismo, parten siempre de una afirmación fundamental, que es la libertad, la independencia originaria de los territorios forales”. Sostuvo que la segunda idea fundamental informadora de la foralidad era “la integración (...) mediante pacto condicionado, es decir mediante pacto con la Corona y reserva de los fueros; la integración que se afirma siempre voluntaria en los casos de Guipúzcoa y Alava; con unión matrimonial en el caso de Vizcaya y por conquista lisa y llana en el caso de Navarra, ‘con furto y maña’, como dicen los antiguos (que, por cierto, conviene, en el caso de Navarra, subrayar que Carlos I y Felipe II en sus últimas voluntades, recomendaron a sus respectivos hijos que volvieran el Reino de Navarra a sus legítimos reyes, cosas que fue incumplida, para bien

o para mal)...”¹⁷. Expuso cómo la cuestión foral surge de la naturaleza jacobina importada de Francia, cuando la Revolución francesa hizo soberana a la nación concebida como una suma de individuos sometidos a un Parlamento, concepción que choca al introducirse en España “con el modelo existente de convivencia, de estructura política, más o menos pacíficamente perdurable durante tantos siglos”. Fueron las Cortes de Cádiz las que, “después de grandes alabanzas para el sistema foral, lo suprimen, aunque lo efímero de aquella Constitución “hacen que el sistema siga funcionando”. Señaló que “el primer embate serio se produce en 1839 tras el ‘abrazo de Vergara’; Isabel II confirma los fueros de las provincias vascongadas y Navarra ‘sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía’. Esta es la frase que se introduce, a cuyo pesar Guipúzcoa, Vizcaya y Alava siguen sin hacer caso del llamamiento del Gobierno para personarse en Madrid y tratar conjuntamente de acomodar ese sistema vigente en los territorios dichos a este requisito que considera indispensable para el nuevo concepto de Estado...”. Distinto es el caso de Navarra que en 1841 “acude al diálogo, empujada en gran parte por sus propias necesidades internas¹⁸ y se produce la llamada Ley Paccionada, porque Navarra sustenta en aquel momento, y sustentará siempre que el acuerdo en el que voluntariamente se produce con las,

17 La acusación que se hace a Fernando *el Católico* de que la conquista de Navarra respondió a un plan maquiavélico previamente diseñado por dicho príncipe para quedarse con el reino navarro “*por maña e furto*”, es decir, con habilidad y disimulo, es falsa. Sus detractores esgrimen esta frase para demostrar la mala fe del rey aragonés. Consta en una carta dirigida por Fernando a su amigo y cuñado Luis de Beaumont el 23 de julio de 1509, en unos momentos en que todos los bienes de los condes de Lerín habían sido embargados por los reyes Juan y Catalina. El rey *católico* le aconseja cómo ha de proceder para recuperar los bienes incautados y le dice que lo haga “*por trato ó furto*”. En ningún momento le dice que su intención sea quedarse con Navarra, sino que si el de Lerín quería recuperar sus dominios habría de utilizar esas dos vías. Pero además se ha cometido el error de equiparar *furto* con *hurto*, en los términos que habitualmente damos a esta última palabra de apropiarse de lo ajeno, sin tener en cuenta que en la época en que escribe el rey aragonés se utilizaba como sinónimo de disimulo, sutileza, sin que se note. De modo que lo que le recomendaba al conde de Lerín era que a la hora de tratar de recuperar sus tierras actuara no con violencia sino mediante el acuerdo (*trato*) o actuando con disimulo, sutileza, sin que se notara (*furto*). (Véase Jaime DEL BURGO y Jaime Ignacio DEL BURGO: *Historia de Navarra. Desde la prehistoria hasta su integración en la Monarquía española (s. XVI)*, Pamplona, 2012, p. 623-234.) Tampoco es cierto que Carlos I y Felipe II hubieran instado a sus sucesores a “que volvieran” Navarra a sus “legítimos reyes”. El emperador Carlos, en sus últimas voluntades, encomendó a su hijo que examinara el tema navarro y determinara si la posesión del reino navarro era legítima. Felipe II nada hizo al respecto y transmitió idéntica preocupación a Felipe III, que fue resuelta en la junta testamentaria que tuvo lugar el 23 de noviembre de 1598. El informe de la junta, proponía “que se quemen los papeles sueltos de sus majestades o pónganse donde no parezcan, y si quedasen en pie, se ponga al margen de ellos que, habiendo hecho mirar vuestra majestad por personas graves de ciencia y conciencia este caso, pareció que no había ahora ni en ningún tiempo para qué hacer escrúpulo de lo que contienen”. Así lo sancionó el rey. Conviene tener en cuenta que la devolución de la corona de Navarra al legítimo sucesor de los reyes destronados, Enrique IV de Francia, hubiera supuesto un gravísimo riesgo para la seguridad e integridad de la monarquía española. (Véase Jaime DEL BURGO: *Historia General de Navarra*, ob. cit., vol. II, p. 667-668.)

diríamos, coacciones propias del caso, es un acuerdo, a pesar de que, precisamente a los Comisionados navarros, fue Cánovas el que les profirió aquellas tremendas frases de que la Ley Paccionada no es tal; de que es una ley ordinaria como cualquier otra y cualquier Ley de las Cortes podrá abolirla. Y terminó su alegato recordando la tristemente célebre frase del político conservador: “cuando la fuerza causa estado la fuerza es el derecho”. Así dio comienzo a la “crisis foral”, que se agravará cuando después de la última guerra carlista se produce en 1876 la Ley abolicionista de los fueros alaveses, guipuzcoanos y vizcaínos, fracasando a partir de entonces todos los intentos de reparación de los derechos históricos durante el régimen de la Restauración y la II República. En el fracaso de las reivindicaciones forales está el origen de la formación política fundada por Sabino Arana:

La incidencia del nacionalismo vasco fue precisamente ante el muro que encontraba la restauración foral frente al centralismo, frente a los nuevos conceptos del Estado; el escape a través del principio de las nacionalidades hasta llegar a afirmaciones de estatalidad propia y posturas secesionistas. Pero es evidente que aún en la aparición y formulación de ese nacionalismo, aún en sus períodos más virulentos, en la misma persona de Sabino Arana late siempre la profunda frustración, la impotencia frente a un sistema político, a unas instituciones, a unos niveles de poder perdido y arrebatados unilateral y violentamente y cuya recuperación se desea y se reclama constantemente.

Sólo al final de su discurso, Arzallus se refirió a su enmienda, no para defender su contenido sino para destacar su oportunidad:

No voy a seguir (tal vez en otro momento del camino de la Constitución tenga ocasión de hacerlo más ampliamente), en digresiones históricas. Simplemente quisiera decir que en esta ocasión constitucional (...) nos ha parecido no sólo oportuno, sino absolutamente necesario el plantear aquí este tema tan profundamente sentido por amplias capas del país. Los que tenemos empeño en que efectivamente lleguemos a una concordia, a una satisfactoria integración, dejando otras líneas mucho más expuestas y discutibles, hemos creído absolutamente necesario plantear en estas Constituyentes el tema de la restauración foral. Con esto queremos ser fieles a una constante histórica, porque como vascos, al menos nosotros –cada cual tiene su filosofía, sus puntos de vista perfectamente respetables–, nos pesaría sobre la conciencia el no hacer en este momento este planteamiento. A través de esta restauración foral

18 Se refería quizás al hecho de que al término de la primera guerra carlista la Hacienda del reino de Navarra se encontraba totalmente arruinada, lo que obligó a la Diputación a buscar una salida política que le permitiera hacer frente a la amortización de la deuda pública.

pensamos en nuestra propia identidad política, en nuestro modo de entender la inserción de los territorios forales en el conjunto del Estado. Somos perfectamente conscientes de que la idea de pacto produce en muchos algo así como si aquí viniésemos a discutir de tú a tú con el Estado un determinado territorio. Y, sin embargo, no es así. Es simplemente la afirmación de que el Estado, el Reino, se formó de una manera determinada. Esa manera determinada que realmente daba satisfacción por lo menos a esos ámbitos del país que se vieron distorsionados unilateralmente, esa manera de integración ha de ser reproducida para que, efectivamente, el Estado y otra vez el Reino, puesto que estamos en una Monarquía, a través de una fórmula de siglos, pueda encontrar un acomodo, una integración consensuada y pacífica.

Además nos fuerza a ello también la coyuntura, el momento. Es evidente, y está en la mente de todos, la situación desagradable, por no decir trágica, que se vive en el País Vasco, que no sólo afecta a nuestra vida como vascos, sino a todo el mismo ser del Estado. En ese sentido, quisiéramos en este momento encontrar un entronque de esta plurinacionalidad que al fin y al cabo se abarca en la unidad del Estado en el artículo 2ª, con estos derechos históricos que son para nosotros absolutamente imprescindibles e irrenunciables.

Este es el espíritu de nuestra enmienda. Yo no puedo llamarme a engaño y pienso que esta enmienda no va a prosperar, lo cual lamentaré profundamente. Yo quisiera que el futuro no nos demostrara que con este rechazo tal vez hemos perdido en esta ocasión constitucional un gran momento para arreglar un problema que no es de hoy, un problema que tal vez tampoco hoy ha vivido sus puntos más virulentos, y que efectivamente su solución nos ayudaría a esta consolidación de la democracia, a esta formación solidaria de un Estado que, por supuesto, es uno, y que todos aceptamos y estamos colaborando precisamente en esta tarea¹⁹.

En esta última parte del discurso del diputado Arzallus hay algunos aspectos que merece la pena comentar. El PNV no planteaba ninguna reivindicación de índole nacionalista. En ningún momento pronunció la palabra Euzkadi, ni abogó por la recuperación del Estatuto de 1936, sino que se limitó a plantear “la restauración foral”. Por otra parte, negó que en virtud de dicha restauración los territorios forales pretendieran hablar de “tú a tú” con el Estado, sino que se trataba de la búsqueda de “una integración consensuada y pacífica”. Por último, Arzallus no pone en cuestión la unidad del Estado.

Sin duda, el discurso de Arzallus habría satisfecho íntimamente a Miguel Herrero de Miñón, al tiempo que habría lamentado la intransigencia de UCD con la enmienda vasca al no

19 CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit, p. 1758-1761.)

comprender que no había en ella ninguna concesión al separatismo. Ha de recordarse que el artículo 2 del proyecto de Constitución²⁰ había sido votado favorablemente por el diputado nacionalista.

Sin embargo, años más tarde el presidente del Eusko Buru Batzar del Partido Nacionalista Vasco, reveló que todo había sido una auténtica farsa pues la enmienda 689, cuyo final adverso era previsible, no tenía otro objeto que servir de coartada para no votar a favor de la Constitución, confirmando así las reiteradas advertencias de los parlamentarios de la UCD navarra sobre las verdaderas intenciones separatistas de los nacionalistas²¹.

Al término de la intervención de Javier Arzallus, el presidente de la Comisión, Emilio Attard, enlazando con sus últimas palabras dijo: “Creo que el espíritu de la enmienda va a prosperar. Creo que no hay palabra en contra, porque los siete restantes Grupos Parlamentarios han suscrito de consuno una enmienda que, por modo extraordinario, y yo rogaría que con brevedad, pero todos y cada uno de ellos, defendieran ante el Grupo Parlamentario Vasco, ante Euskadi y ante España entera”.

La enmienda –con la redacción que anteriormente expusimos– había sido suscrita por UCD, Grupo Socialista del Congreso, Socialistas de Catalunya, Grupo Comunista, Grupo de Alianza Popular, Grupo Minoría Catalana y Grupo Mixto. En defensa de la enmienda hicieron uso de la palabra el centrista Echevarría Gangoiti, el socialista vasco Benegas (PSOE), el comunista Solé Tura, el socialista catalán (PSC), Andreu Abello, el aliancista Fraga

20 El texto aprobado decía así: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Esta redacción, que permaneció inalterada en el trámite parlamentario del Congreso y del Senado, recibió en la Comisión de Asuntos Constitucionales 30 votos a favor, entre ellos el de Javier Arzallus, dos votos en contra (Antonio Carro y Pedro de Mendizábal, de Alianza Popular) y dos abstenciones (Francisco Letamendía, de Euskadiko Ezkerra y Emilio Gastón, del Partido Socialista de Aragón). (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, ob. cit. t. p. 862.)

21 “La explicación, a posteriori, [sobre el propósito que animaba a los nacionalistas] –refiere Virginia Tamayo-, ha sido dada por el propio Xabier ARZALLUZ, autor material, junto con Miguel de UNZUETA, de la fórmula fuerista, en una conferencia pronunciada, el 28 de septiembre de 1984, en el Batxoki de Beasáin (Guipúzcoa) en cuya intervención, entre otras cosas, dijo lo siguiente: ‘No estábamos pensando en los Fueros, sino que esclarecimos la estrategia de cómo no tener que decir sí a la Constitución, porque así creíamos que echábamos encima de ellos la carga de la prueba’. (La cita está tomada de la transcripción mecanográfica de la grabación magnetofónica de la conferencia; inédita, fondo documental privado). La tesis nos había sido confirmada, días antes, por el propio autor en una entrevista que sostuvimos, el 2 de noviembre de 1984, en su domicilio particular en Bilbao, y fue corroborada después por el Senador ZABALA en otra entrevista mantenida en San Sebastián, el 5 de noviembre de 1984: ‘Es verdad la versión de Xabier ARZALLUZ. Si no optamos por la vía de la autodeterminación fue porque sabíamos que no iba a prosperar, ya que nos parecía muy fuerte en aquellos momentos’. (Virginia TAMALLO SALABERRIA: ob. cit., p. 522-523.)

Iribarne, el catalanista Alavedra Moner y el socialista aragonés (PSA), Gastón Sanz, este último del Grupo Mixto.

Ningún diputado solicitó la palabra en un turno en contra, por lo que el presidente sometió a votación en primer lugar la enmienda defendida por Javier Arzallus, que fue rechazada por 32 votos en contra y dos a favor, con dos abstenciones. A continuación se votó la enmienda “in voce” suscrita por los restantes siete grupos parlamentarios, que resultó aprobada por unanimidad con 36 votos. Javier Arzallus votó a favor²².

Seguidamente el presidente concedió un turno de explicación de voto. El primero en hacer uso de la palabra en nombre de UCD fue el diputado navarro Ignacio Astráin, cuyas palabras reproducimos:

Me cabe el honor de representar a Unión de Centro Democrático para explicar el voto de mi Partido en relación con la enmienda “in voce” que acaba de ser aprobada por la Comisión Constitucional.

Para Navarra y para el País vasco, así como para toda la nación, hoy es un día histórico, pues por primera vez una Constitución española va a amparar y respetar los derechos de los territorios forales.

¡Cuántos sufrimientos, cuántas frustraciones, cuántos sacrificios innecesarios se hubieran evitado si este amparo y respeto, expresado en términos inequívocos y rotundos, hubiera tenido su formulación en épocas pasadas!

La enmienda que acabamos de aprobar restablece la auténtica esencia de la unidad política y moral de España, contra la que han atentado durante demasiados siglos el absolutismo monárquico y el centralismo decimonónico acrecentado en el régimen autoritario de los últimos años de nuestra historia contemporánea.

“Ningún derecho histórico quedará sin adecuado reconocimiento”. Estas palabras de Su Majestad el Rey en el discurso de apertura de estas Cortes tienen hoy plena confirmación.

La enmienda aprobada asegura el derecho de Navarra a mantener su régimen de autonomía foral, régimen que va a poder desarrollarse en el futuro sin temor a nuevos ataques centralistas, con la tranquilidad que proporciona el saberse amparado y respetado por el nuevo Estado democrático de Derecho. La libertad colectiva de Navarra, este derecho a regirse por sí misma en todo aquello que no sea inherente a la unidad constitucional de la nación española, está asegurado. La tenacidad del pueblo navarro, su alerta permanente y constante en defensa de lo que constituye su gran patrimonio histórico-jurídico y el buen sentido, en último término, de los representantes de la comunidad española, han hecho el gran milagro de la pervivencia de nuestra foralidad. Pero, a partir de ahora, será la Constitución la que, como expresión suprema de la soberanía del pueblo español, amparará y respetará nuestros derechos históricos frente a cualquier atentado que puedan sufrir.

22 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit., t. II, p. 1769.

Como navarro, hoy me siento doblemente satisfecho, porque este precepto de la Constitución va a permitir el normal desenvolvimiento del régimen de Alava y el restablecimiento, mediante su actualización general en el marco de los Estatutos de Autonomía, de los regímenes forales de Guipúzcoa y Vizcaya. La gran injusticia que se inició en 1876 y culminó con el despojo de 1937, concluye hoy. Los navarros, que nos sentimos plenamente solidarios con las aspiraciones del pueblo vascongado, no podemos menos que congratularnos con este precepto constitucional, que ha de tener una influencia decisiva en la pacificación definitiva de unos territorios sin los que se produciría una mutilación esencial de España, como Patria común de todos los españoles.

La gran virtud de este precepto constitucional es que, en el marco de un tratamiento único, ha sabido distinguir la diversidad de los territorios forales, ya que los Fueros, por su propia esencia, son distintos en su origen, en sus instituciones, en su naturaleza jurídica y en su actual situación legal.

Unión de Centro Democrático se comprometió ante el electorado aquel 15 de junio a propiciar en la Constitución el reconocimiento del derecho a la autonomía de los distintos pueblos que integran España. La presentación de esta enmienda, conjuntamente con el Grupo Socialista del Congreso, Socialistas de Cataluña, Comunista, Minoría Catalana, Alianza Popular y el Grupo Mixto, constituye una prueba palpable de la fidelidad con que UCD cumple sus compromisos, buscando, además, el consenso de las demás fuerzas políticas, sin el que la Constitución carecería de visibilidad como marco para la acción política de todos los españoles. Es importante la unanimidad que hoy se ha producido en esta Cámara al votar esta enmienda.

Hay quien siente el temor de que las autonomías puedan significar una ruptura de la unidad de España y de la fortaleza del Estado. Yo afirmo todo lo contrario. En nuestro caso, los Fueros son una manera española de entender la libertad de los pueblos. Ahí está el ejemplo de Navarra que es una experiencia real de cómo puede armonizarse el amor a lo que constituye el patrimonio institucional y cultural de un pueblo con la solidaridad y plena integración con los objetivos comunes de la gran nación española. Autonomía y unidad no son más que las dos caras de la misma moneda.

Estamos construyendo un nuevo Estado de convivencia en libertad y la justicia, en el que tengan cabida todas las aspiraciones y en el que se superen, de una vez por toda, las frustraciones. La Comisión constitucional ha dado hoy un paso de vital importancia. Por eso, como españoles, y en particular como vascos y navarros, podemos sentirnos satisfechos de haber sabido cumplir con nuestro deber político²³.

Obsérvese cómo Astráin, en nombre del Grupo Parlamentario de UCD, dejó constancia de la interpretación auténtica del legislador constituyente, al señalar que la disposición adicional sólo exigía la

23 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit. t. II, p. 1170-1171.

“actualización general” del régimen foral a los territorios forales vascongados.

También Javier Arzallus intervino para explicar que su voto favorable no suponía renuncia a defender su enmienda originaria:

Nosotros no podemos oponernos a nada que sea o parezca progresar en la línea del respeto de los derechos históricos que hemos defendido, aunque con otra fórmula.

Pero el tema del respeto a los derechos históricos y a la restauración foral, tal y como lo he enunciado (y no ha sido una formulación de mi cosecha, sino algo profundamente avalado por toda una trayectoria de tratadistas y de vidas entregadas a hacerlo realidad), es demasiado serio para que nosotros podamos asumir, sin ninguna matización, el sentido de nuestro sí a esa enmienda.

(...)

Nosotros estamos solamente legitimados en este momento para exponer algo que creemos sumamente importante y en los términos mínimos que creemos es factible. No basta con reconocer y amparar derechos históricos si de verdad en su plasmación en el estatuto o en el régimen autonómico que sea no tiene cabida eso que llamamos derechos históricos, tal como fueron en su esencia y en su práctica.

Entiendo, por tanto, que en esa enmienda se reconocen unos derechos históricos que después no se cumplimentan cabalmente o, por lo menos, no dejan el marco suficiente para que, por el procedimiento consagrado por la Historia, sea efectivamente voluntaria, consentida y plena su actualización²⁴.

Prosigue la farsa nacionalista

Tras la aprobación en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la disposición adicional el Partido Nacionalista Vasco mantuvo las espadas en alto en defensa de su inusitado fervor foralista, que ya vimos era una farsa según confesión del propio Javier Arzallus²⁵. El presidente del PNV, Carlos

24 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit. t. II, p. 1173. En su explicación de voto, Arzallus respondió al portavoz de Alianza Popular, Manuel Fraga Iribarne: “Me han dolido las palabras del señor Fraga y tengo que decir que no admito tanta insistencia en que las autonomías puedan ser disgregación del Estado. La disgregación o la amenaza de disgregación empezó justamente en el momento en que se pisotearon las vidas autónomas de siglos. (...) Somos nosotros los que precisamente tenemos las manos limpias, porque nunca hemos acudido a las armas más que cuando legítimamente hemos tenido que defendernos, precisamente guardando lealtad que juramos. Yo quisiera que nunca más se volvieran a repetir aquellas palabras de Cánovas de que ‘cuando la fuerza causa estado, la fuerza es el derecho’. Este es el mal y no vale decir que la Historia tiene su camino y la Historia es como es “. La réplica de Fraga fue contundente: “... puesto que a palabras generosas se ha contestado con el uso de palabras que efectivamente no se corresponde a la verdad, tengo que decir: primero, que nunca he tomado las armas contra nadie; segundo, que no creemos fueran totalitarios los liberales bilbaínos del siglo pasado, y tercero, que hay formas de totalitarismo aldeano e inconsecuente que son las más peligrosas, más racistas y peores de todas”. Este rifirrafe Fraga-Arzallus empañó la serenidad que había presidido el debate.

25 Véase la nota 713.

Garaicoechea, publicó en el diario *El País* un artículo en el que rechazaba el texto aprobado por la Comisión²⁶.

Navarra no fue ajena a la polémica. La Diputación Foral se reunió el 1 de julio con el Consejo Parlamentario de Navarra. En ella los centristas reiteraron su postura favorable al texto aprobado, destacando que el segundo párrafo no era de aplicación a Navarra. El 5 de julio, la Diputación remite a los parlamentarios navarros una serie de propuestas alternativas, tendentes a perfeccionar la redacción de la disposición adicional. Finalmente, el 12 de julio, el Consejo Foral aprueba un texto único, con el apoyo del consejero Carlos Garaicoechea, del siguiente tenor literal:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se harán de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios.

Mientras tanto, en Madrid se barajaban nuevas fórmulas para la búsqueda del consenso con los nacionalistas. Representantes de UCD, PSOE y PNV se reúnen el 14 de julio en el despacho de Blas Camacho, secretario del Grupo Parlamentario de UCD, y allí se redacta una nueva fórmula:

La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales cuya actualización reintegradora se realizará, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus Instituciones representativas y el Gobierno. A este efecto se derogan las leyes de 25-X-1839, 21-VII-1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de Autonomía así elaborado será sometido al voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados y en caso de ser aprobado, será promulgado como Ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.

26 "...tras ver rechazadas una por una nuestras enmiendas, con el disgusto de no ver reinstaurados, por aplicación de una pura amnistía, los regímenes especiales de Vizcaya y Guipúzcoa, suprimido por Franco y previstos en el régimen preautonómico, con el descorazonamiento que éstos y otros aspectos parecidos nos producen, hemos visto rechazados nuestros últimos, y a nuestro entender, 'discretos' planteamientos forales, y a cambio se nos ofrece como panacea universal un reconocimiento retórico de los derechos históricos forales, añadiendo que deberán ajustarse a lo que establece la Constitución, es decir, a la lista de competencias que para cualquier territorio autónomo permitirá el famoso artículo 141. [Dicho artículo – el actual 148 de la Constitución– establecía la lista de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.] ¡Para este viaje, no necesitábamos alforjas, y podíamos haber dejado en paz los derechos forales, pues sin invocarlos, ya teníamos el artículo 141!". (*El País*, 2 de julio de 1978.) Nunca sabremos qué hubiera ocurrido si Garaicoechea hubiera resultado elegido diputado por Navarra en 1977. Esto le obligó a participar en las negociaciones parlamentarias con el mando a distancia, lo que era una situación incómoda y además le impedía conocer de primera mano los argumentos de sus interlocutores y formular propuestas sobre la marcha.

Los centristas navarros hicieron llegar al vicepresidente Abril Martorell su disconformidad con este texto, por cuanto la reintegración foral habría de hacerse en un Estatuto de autonomía conjunto para los cuatro territorios forales y manifiestan su malestar por la posibilidad de un acuerdo con el PNV sin su participación y la derogación de la Ley de 1839 no podía llevarse a cabo de manera unilateral respecto a Navarra²⁷.

El 17 de julio, en el despacho de José Pedro Pérez Llorca, se reúnen los representantes del PNV –los diputados Javier Arzallus, Pedro Sodupe y José Angel Cuerda, más los senadores Juan María Vidarte y Michel Unzueta–, que trasladan a los representantes de UCD, Miguel Herrero de Miñón, Gabriel Cisneros y Jesús Viana, y del PSOE, Gregorio Peces Barba y José María Benegas, la aceptación del Euskadi Buru Batzar del texto redactado el día 14. Además, los nacionalistas estaban dispuestos a suscribir un compromiso de aceptación del texto íntegro de la Constitución, mediante una carta firmada por Juan Ajuriaguerra, dirigida al presidente del Congreso de los Diputados, que quedaría reservada hasta después de la aprobación por el pleno del Congreso del texto acordado.

Pero el vicepresidente Abril se incorpora a las negociaciones y exige el reconocimiento expreso por parte del PNV de su “plena aceptación de la unidad de España y la existencia de una única soberanía”. En vista de ello, los representantes vascos abandonan la reunión y rompen las conversaciones con el Gobierno. Esa es la versión de los representantes nacionalistas. Herrero de Miñón afirma que la postura de Abril obedeció a que “el Gobierno no endosaba lo acordado cuarenta y ocho horas antes”, pero no explica el porqué de este cambio de postura²⁸. Se especuló con la posibilidad de que la cúpula militar hubiera expresado al presidente Suárez su oposición al tratamiento dado al tema vasco en la Constitución. Arzallus atribuyó la ruptura a la cerrazón del propio Gobierno a causa de las divisiones que el pacto con el PNV suscitaba en el seno de UCD²⁹. En nuestra opinión, el presidente Suárez no era proclive a aceptar ningún órdago del Ejército, que de haberse producido habría tenido como primer destinatario al rey

27 Sobre la actuación de los diputados y senadores navarros de UCD en este proceso negociador con el PNV véase el epígrafe siguiente.

28 Miguel HERRERO DE MIÑÓN: Ob. cit., p. 167-168. Miguel Herrero de Miñón refiere que el vicepresidente Abril le desautorizó públicamente calificándolo de “blando” a la hora de pactar, a la vez que afirmaba “gobernar es ceder”.

Don Juan Carlos. La causa de la vuelta atrás estuvo en la creciente desconfianza hacia el Partido Nacionalista Vasco. De las intervenciones de Arzallus podía deducirse el propósito de situar a los territorios forales fuera del marco de la Constitución. Salvo Herrero de Miñón, que creía sin reserva en la buena fe de los nacionalistas, los demás dirigentes de la UCD tuvieron la impresión de haberse introducido en un terreno de arenas movedizas. El historicismo nacionalista divergía del fuerismo tradicional, de modo que cuando unos y otros defendían la reintegración foral no decían lo mismo. Además, si bien se aceptaba el carácter paccionado del régimen foral navarro –que no ponía en cuestión la unidad constitucional–, no había los mismos argumentos jurídicos para sostener que la reintegración foral vascongada debía sujetarse a los mismos parámetros de bilateralidad salvo que hubiera un pronunciamiento claro de sujeción al marco de la Constitución, que no significaba aplicación pura y simple de todos sus preceptos en materia autonómica.

A pesar de todo el PNV no se daba por vencido. En el pleno del Congreso del día 20 de julio de 1978, Javier Arzallus presenta una enmienda al artículo 144, 2 del proyecto de Constitución, que decía así:

El Estado podrá delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente

29 “¿Qué pasó? Se habló del Ejército. Yo creo que al Ejército lo utilizan como al lobo de la fábula: para dar miedo. Yo creo que los mandos militares deben actuar a partir de determinada información que se le dé, y opino que lo que nosotros proponíamos era absolutamente sensato. Por ello no creo que la oposición haya venido del Ejército. Para mí es significativo –y hasta cierto punto lógico– que en UCD se produjeran divisiones y diversidad de puntos de vista con respecto al tema autonómico. Cuando sectores de UCD se percataron de las fórmulas que manejaban tuvieron una interpretación desconfiada de estos textos y de nuestras intenciones; desconfianza que por nuestra parte es y fue total”. Los rumores se alimentaron por el hecho de que el 18 de julio de 1978 se reunió en la Moncloa la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos. El diario *El País*, al día siguiente, informaba de que fuentes gubernamentales habían negado que en la reunión se hubieran abordado asuntos de naturaleza política y, en concreto, el planteamiento del Grupo Vasco en la Constitución. A pesar del desmentido, el periódico aventuraba que los responsables de la cadena de mando militar “pudieron hacer replantearse al Presidente Suárez la postura de su Gobierno en dichas negociaciones. Al parecer los militares manejando exclusivamente argumentos relacionados con la defensa integral del territorio y con los fines que la propia Constitución encomienda a las Fuerzas Armadas pusieron de manifiesto la imposibilidad constitucional de acceder a determinados planteamientos del Grupo Vasco”. Los rumores afectaban también al rey, a quien Suárez habría consultado sobre la cuestión vasca, y que había mantenido reuniones con destacados miembros del generalato. También el diario *El Imparcial* se hizo eco de los que circulaban sobre la reunión de la Junta de Jefes de Estado Mayor: “Unos dicen que en ella se habló del tema vasco y que hubo un ultimátum militar. Otros que, al contrario, Suárez dio información a los Jefes del Ejército y que todos salieron tan contestos. Los más señalaron que Suárez quería conocer ‘in vivo’ el pensamiento de los Ejércitos y que se produjo alguna tensión, pero pequeña”. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: ob. cit., p. 546-547.)

transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

La enmienda “in voce” nacionalista decía así:

El Estado podrá *transferir* o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica *facultades correspondientes a materia de titularidad estatal*, que por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación.

Esta enmienda, en conexión con la disposición adicional, tenía por objeto permitir que la restauración foral pudiera desbordar los límites de los artículos 148 y 149 (numeración actual) de la Constitución, puesto que se preveía no sólo la delegación sino la “transferencia” de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, que por su naturaleza fueran susceptibles de transferencia o delegación.

A las siete de la tarde del día 20 de julio, UCD entrega al portavoz nacionalista un documento “en el ánimo de hacer un último intento para conseguir la aproximación a la Constitución”, a cuyo efecto formula tres “propuestas definitivas”. Como cuestión previa, el PNV debía firmar o asumir las siguientes “exigencias”:

- 1ª. Aceptación clara e inequívoca de la unidad de España”, lo que suponía que el PNV debería votar favorablemente al artículo 2 de la Constitución.
- 2ª. En materia de autodeterminación, el PNV votaría en contra de la enmienda de Euskadiko Eskerra (Letamendía) sobre el derecho a la autodeterminación.
- 3ª. En la cuestión de derechos históricos la actualización se haría “conforme a los términos de la Constitución.

El documento de UCD expresaba seguidamente las “propuestas definitivas” siguientes:

- 1ª. Artículo 144,2 (actual 150,2): aceptación de la enmienda relativa a que determinadas competencias exclusivas del Estado fueran transferibles a las Comunidades Autónomas.
- 2ª. Disposición adicional primera: mantenimiento del texto aprobado “por unanimidad en la Comisión Constitucional del Congreso” y, en su caso, aceptación de que la elaboración del Estatuto actualizador de los derechos históricos se iniciase “previo acuerdo entre el Gobierno y las instituciones representativas de los territorios forales.

3ª. Derogación de las Leyes abolicionistas: la de 25 de octubre de 1839, únicamente en lo que afectara a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, pero no a Navarra, y de la de 21 de julio de 1876.³⁰

El debate de la enmienda “in voce” se pospone para la sesión del día siguiente, 21 de julio. Al inicio de la sesión, se produce una gran conmoción en el Congreso, al conocerse que a las 8,30 de la mañana, ETA había asesinado al general de brigada del Arma de Artillería Juan Sánchez Ramos-Izquierdo y a su ayudante, teniente coronel José Antonio Pérez Rodríguez.

En la defensa de su enmienda, que contaba con el respaldo del PSOE, de la Minoría Catalana y del grupo parlamentario Socialistas de Cataluña, Javier Arzallus dijo que la “génesis de esta enmienda está íntimamente ligada a nuestro planteamiento de la restauración foral, del reconocimiento de los derechos históricos suprimidos por las leyes abolicionistas”. Alegó que con la disposición adicional el PNV en ningún momento había pretendido desbordar el marco constitucional. Si recelaban de la expresión “en el marco de la Constitución” era porque temían que se reprodujera lo ocurrido en 1839, cuando la confirmación de los fueros quedó limitada por la “unidad constitucional”. Por último, expresó su esperanza de que se aceptara el compromiso pactado el día anterior. Por su parte, si se aprobaba la enmienda “in voce” los nacionalistas cumplirían “todo lo que en el marco de esta negociación prometimos”.

El portavoz de UCD, José Pedro Pérez Llorca anunció el voto favorable de su grupo a la enmienda “in voce”. Pero su interpretación no era congruente con lo expuesto por Arzallus, pues además de que la transferencia se refería a la prestación de “determinados servicios administrativos de carácter menor” mediante una “mera técnica de descentralización”, quedaba bien claro que se establecía “la cautela de que sólo serán delegables o transferibles las funciones que por su propia naturaleza sean susceptibles de utilización de dicha técnica. Y es evidente que, en su totalidad, las funciones exclusivas del Estado no son susceptibles de transferencia ni de delegación”.

Sometida a votación la enmienda resultó aprobada por 270 votos a favor, tres en contra y 14 abstenciones³¹.

Cuando le llegó el turno a la disposición adicional primera³², Javier Arzallus defendió una enmienda “in voce” del siguiente tenor literal:

30 Virginia TAMAYO SALABERRIA: ob. cit., p. 555.

La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización reintegradora se realizará, *donde sea necesaria*, para incorporarlos al ordenamiento jurídico, por acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, y a este efecto se derogan las leyes de 25 de octubre de 1839, 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El Estatuto de autonomía así elaborado, *norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140* (actual artículo 147), será sometido a voto de ratificación de las Cortes Generales y a ulterior referéndum en los territorios afectados, y, en caso de ser aprobado, será promulgado como ley.

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.

El contenido de la enmienda era similar al texto pactado el 20 de julio, con adición de los párrafos subrayados. La expresión “donde sea necesaria” sustituía a la de “en su caso”, que figuraba en la disposición aprobada en Comisión, que venía a ser lo mismo y se refería a Navarra.

Arzallus recordó que el espíritu foral había permanecido vivo en el pueblo vasco, renunciando a formular un “vehemente discurso” sobre los orígenes de los derechos forales vascos, aunque sí dibujó un cuadro idílico de la foralidad:

El Fuero es una gran tradición democrática, con unas libertades democráticas que no nacieron precisamente en Inglaterra, porque, mucho antes que ‘habeas corpus’, los Fueros vascos no solamente no permitían la aprehensión del sospechoso por la autoridad, sino que prohibían incluso la acusación, salvo que fuera encontrado en plena comisión del delito, y solamente se podía acusar el hecho criminoso, teniendo treinta días para acudir, sin nombre concreto, al Arbol de Guernica, para, bajo él, dar cuenta y razón de sus actos.

El Fuero no es solamente una institución medieval; es una carta de libertad, una carta de libertad como no hay otra en Europa; y los mismos vascos, hijos de fueristas –y aquí estoy contemplando a un Ministro, hijo de un gran fuerista, a quien nadie puede poner tacha de antiespañol y

31 CONSTITUCION ESPAÑOLA: ob. cit., t. II, p. 2512-2522. La aprobación de esta enmienda, que se inserta en el número 2 del artículo 150 de la Constitución produciría andando el tiempo una gran dislocación del Estado de las Autonomías, al permitir a los nacionalistas alimentar la idea de que la gran mayoría de las competencias que la Constitución reserva al Estado de forma exclusiva, sin prever que puedan ser compartidas con las Comunidades Autónomas, pueden ser transferidas a éstas siempre que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, concepto absolutamente indeterminado cuya interpretación queda al arbitrio de las mayorías parlamentarias. (Desde 1986 el autor ha venido abogando por el cierre competencial del Estado autonómico bien mediante la supresión del artículo 150,2 o mediante la formalización de una gran convención constitucional en tal sentido. (Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *La reforma de la Constitución. ¿Imparable o irresponsable?*, Pamplona, 2004.)

32 Minutos antes se había rechazado por 268 votos en contra (entre ellos los de los diputados del PNV), cinco a favor, y 11 abstenciones, la enmienda presentada por Euskadiko Eskerra sobre reconocimiento del derecho de autodeterminación. (*Ibidem*, t. II, p. 2527-2531.)

que murió alevosamente³³-, fueron hombres que defendieron su Fuero más que su propia vida y con su propia vida.

Recordó, por último, el acuerdo asumido el día anterior, que los nacionalistas habían cumplido estrictamente hasta ese momento, y pidió “a las otras partes del compromiso que estén a la altura de la situación y que, por encima de cualquier otra consideración, cumplan el compromiso que entendemos contraído y cerrado y voten a favor de nuestra enmienda”.

La réplica le correspondió al ponente constitucional de UCD, Gabriel Cisneros, que defendió el texto de la disposición adicional aprobado por la Comisión constitucional:

La manifestación de amparo y respeto que la disposición adicional recoge responde, como decía, a aquella voluntad de enraizar el derecho a la autonomía en instituciones de la más vigorosa encarnadura histórica y social. No tiene un alcance meramente simbólico y retórico, pero, en todo caso, la habilitación de tales derechos históricos habrá de producirse en el marco constitucional, porque no en vano esta Constitución es expresión de la voluntad soberana de esta Cámara, y no puede sentirse vinculada por manifestaciones de soberanía exteriores a ella. De ahí, señor Arzallus, que votemos la disposición adicional del dictamen y no podamos prestar el concurso de nuestro voto a su enmienda, porque pese a su brillante intervención siguen sin poder alcanzárenos las razones por las cuales esa referencia a la Constitución deba producirse en virtud de un mecanismo de remisión a un artículo concreto o a parte de él, lo que inevitablemente podría prestar fundamento a una interpretación limitativa.

Anunció su apoyo a una enmienda “in voce” a la disposición derogatoria para derogar las leyes abolicionarias y justificó su marcha atrás en las conversaciones con el PNV, porque “no hubiera sido bueno alcanzar un compromiso meramente apócrifo, un compromiso sobre las palabras, cuando en el ánimo de unos u otros podría darse cabida a la creencia de que ambos atribuimos a las palabras alcances y significaciones contrapuestas”. Así concluyó su discurso:

No debo concluir sin formular una reflexión final sobre el alcance que esperamos y confiamos se otorgue a una disposición limitada. Como he dicho, nuestra posición ante la enmienda del Partido Nacionalista Vasco hubiera podido ser otra de no asistirnos la firme convicción de que la disposición adicional del dictamen puede servir para cumplir las

33 Se refería al ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre. En la Revolución socialista de 1934, su padre Marcelino Oreja Elósegui, diputado carlista, fue asesinado el 5 de octubre en Mondragón por miembros de la UGT.

finalidades cuya consecución a todos compromete. La historia de los pueblos no se escribe a golpes de Constitución, aunque las Constituciones puedan ser un jalón especialmente trascendentes de ella; se escriben a golpes de la libre aventura diaria, del esfuerzo humano y estamos persuadidos y quisiéramos ver compartida (concedida esta persuasión) que el juego articulado del título VIII y de la disposición adicional que, en definitiva, la Constitución a la que quizá esta tarde consigamos dar término, es lo suficientemente anchurosa para permitir que el País Vasco conquiste bajo ella su foralidad, su vieja y renovada identidad y alcance, sobre todo en la calle y en las conciencias, la paz, y desde esa persuasión, desde el recuerdo con el que comenzaba, no ocioso de que va a ser ésta la primera Constitución de la historia española que haga esa referencia al pueblo vasco, expresamos la confianza de ver compartidos o, al menos, cuidadosamente delimitados y aquietados, los alcances de nuestra discrepancia.

La enmienda nacionalista fue rechazada por 115 votos a favor frente a 153 en contra, con un voto nulo. Seguidamente, se sometió a votación la disposición adicional en los términos fijados en el dictamen de la Comisión. Resultó aprobada por 256 votos a favor, 12 en contra y una abstención³⁴.

Conocido el resultado, el Gobierno se sintió obligado a dar una explicación a la Cámara sobre el fracaso de las negociaciones con el PNV. Tomó la palabra el vicepresidente Abril Martorell. Reveló los temores de los nacionalistas a que su razón de ser como partido pudiera quedar desvirtuada por su apoyo a la Constitución que, aunque no lo dijo, se fundamentaba en la unidad de España. Ahora bien:

Así como comprendemos que de alguna manera era un camino imposible y que de algún modo atañía a la esencia originaria del Partido Nacionalista Vasco, también es lícito que se comprenda que tampoco podíamos desnaturalizar nuestra responsabilidad de hacer una Constitución sin ambigüedades en temas delicados. Como ha dicho el representante del Grupo Parlamentario del UCD que ha intervenido, creíamos que esta Constitución es radical y sustancialmente distinta en su concepción, en su estructura y en el potencial autonómico que encierra, a aquella otra que motivó o que coincide en el tiempo con la creación del Partido Nacionalista Vasco. Esta Constitución tiene un profundo sentido autonómico, como sabe toda la Cámara, y encierra un gran potencial con altos niveles reales de autogobierno.

Abril expresó su convencimiento de que el potencial y los altos niveles de autogobierno que garantiza la Constitución, permitirá al Partido Nacionalista Vasco sentirse “cómodo” dentro de ella. Al final

34 Obsérvese que los votos emitidos fueron 269. Eso significa que faltaban 81 diputados.

de su intervención, Abril asumió toda la responsabilidad en la ruptura de las conversaciones con el PNV:

En cuanto al proceso de negociación, quiero decir que asumo personalmente toda la responsabilidad de ese proceso y que, en todo caso, lamentamos profundamente haber creado unas expectativas que al reflexionar en profundidad sobre la existencia de unos Acuerdos de Principio, han obligado a replantearse también en profundidad el tema. Pero, en última instancia, no puede ser nunca malo, pues si se ha pecado ha sido, en definitiva, por exceso de apurar las posibilidades de encontrar soluciones.

La batalla continuaría en el Senado.

La enmienda del Consejo Foral de Navarra

Tras la aprobación del proyecto de Constitución por el Congreso de los Diputados, los días 31 de julio, 1 y 2 de agosto de 1978, el Consejo Foral, un organismo peculiar de Navarra al que ya nos hemos referido anteriormente, celebró unas sesiones maratonianas para debatir acerca del tratamiento de Navarra en la Constitución. Como ya expusimos, se trataba de una cámara de representación orgánica, pues en él tenían asiento los representantes de los Ayuntamientos (con mayoría absoluta) y de las llamadas “fuerzas vivas” (colegios profesionales, universidades, sindicatos verticales y otras entidades culturales). La presidía el vicepresidente de la Diputación Foral. A pesar de su extraordinario déficit democrático, era un organismo que reflejaba, aunque tímidamente, el pluralismo de la sociedad navarra. Uno de los consejeros forales era Carlos Garaicoechea, elegido presidente del Partido Nacionalista Vasco en su primer congreso después de la guerra civil celebrado en Pamplona en marzo de 1977. También tenían asiento en el Consejo, Carlos Clavería, presidente del PNV en Navarra, Mariano Zufía, secretario general del Partido Carlista, así como otras personalidades representativas de todas las sensibilidades políticas navarras sobre la configuración del futuro de Navarra, bien dentro o bien fuera de Euzkadi. En cualquier caso, la opinión del Consejo –como veremos– no dejó indiferentes a los partidos con representación en las Cortes constituyentes. A estas reuniones se invitó a participar a todos los diputados y senadores navarros en las Cortes.

Por la mañana del día 31 la Diputación Foral había celebrado una reunión preparatoria con una comisión del Consejo Foral y el Consejo Parlamentario de Navarra. Previamente, el 26 de julio de

1978, el diputado Astráin y los senadores Sarasa y Del Burgo (con la conformidad de Jesús Aizpún, Pedro Pegenaute y José Luis Monge), habían remitido un informe al vicepresidente de la Diputación Foral sobre la aprobación en el pleno del Congreso de la disposición adicional.

En el informe –que sería determinante del acuerdo que finalmente adoptó el Consejo Foral– se dejaba constancia de cuál había sido la postura de los centristas navarros en el intento fallido de búsqueda de consenso con los nacionalistas vascos:

Ha sido criterio de los parlamentarios de UCD de Navarra que, cualquiera que sea la fórmula que se arbitrara para el restablecimiento de otros regímenes forales vascos, lo importante es que el régimen foral navarro quede amparado y respetado por la Constitución, sin que su actualización deba necesariamente realizarse a través de los Estatutos de autonomía.

En conversaciones mantenidas a lo largo de la semana última con el presidente del Gobierno y otras personalidades políticas de UCD directamente implicadas en la obtención del consenso constitucional, los parlamentarios de UCD manifestamos lo siguiente:

- a) Nuestra conformidad con cualquier fórmula que estuviera redactada en términos semejantes a la elaborada por el Consejo Foral.
- b) Nuestra disconformidad con cualquier otra que pudiera alterar el contenido legal de nuestro régimen foral y que condujese necesariamente a la elaboración de un Estatuto de autonomía.
- c) Nuestro deseo de que, de mantenerse la formulación de la Comisión constitucional, debería ratificarse el criterio interpretativo de que sólo el primer párrafo de la disposición adicional es de aplicación a Navarra, no siéndolo el segundo párrafo por no precisar nuestro régimen de ninguna “actualización general”.

Buena parte del informe se centraba en glosar las vicisitudes de esta negociación “que pudo tener graves consecuencias para Navarra de haber prosperado la fórmula que se barajó en las discusiones tripartitas (UCD-PSOE-PNV)” y que fue objeto de la enmienda “in voce” del representante de la minoría nacionalista Sr. Arzallus”, a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior.

Los parlamentarios centristas exponen a continuación las razones que les condujeron al rechazo de la fórmula acordada el 14 de julio:

- a) Al sustituir la expresión “actualización general” por la de “actualización reintegradora”, aplicable a los cuatro territorios forales, el régimen de Navarra quedaba irremediabilmente reconducido a los Estatutos de autonomía o a su fosilización, “puesto que toda posible transferencia de funciones que pudiera

llevarse en el futuro tiene carácter reintegrador y, por tanto, sólo podría llevarse a cabo en un Estatuto de autonomía”.

b) La derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 priva al régimen foral de uno de sus principales fundamentos legales.

c) Por otra parte, dicha derogación no tiene ninguna eficacia reintegradora, pues Navarra no podría volver a la situación anterior a dicha Ley, es decir, a la condición de “Reino de por sí”, pues en el derecho español (título preliminar del Código Civil), la derogación de las leyes no supone la vuelta o el restablecimiento de la situación anterior.

d) La expresión “ampara y respeta” de la disposición adicional aprobada por el Congreso era más adecuada que la de “reconoce y respeta”.

En vista de ello, los centristas navarros propusieron al partido del Gobierno una nueva propuesta en los siguientes términos:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

A este efecto, la actualización reintegradora donde hubieran sido abolidos o la modificación de los regímenes forales actualmente vigentes se llevará a cabo mediante acuerdo entre el Gobierno y sus respectivas instituciones representativas, dejando a salvo la unidad constitucional.

Los acuerdos sobre actualización reintegradora así elaborados serán sometidos al voto de ratificación de las Cortes Generales y promulgados como Ley tras su aprobación en referéndum por los territorios afectados. Cualquier modificación en los acuerdos forales así promulgados se ajustará al mismo procedimiento.

Tras la promulgación de los acuerdos forales a que se refiere el párrafo anterior quedarán derogadas, en relación con los territorios afectados por aquéllas, la Ley de 25 de octubre de 1839, la de 21 de julio de 1876 así como cualquier otra disposición posterior de igual carácter.³⁵

Al no haberse refrendado el acuerdo del 14 de julio por el Gobierno, éste propuso al Congreso –y en ello estaban de acuerdo los parlamentarios navarros de UCD– la aceptación de la enmienda del PNV que modificaba el artículo 144, 2 del dictamen de la Comisión Constitucional, para permitir la transferencia a las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, texto que a su juicio tenía indudable importancia, ya que “elimina toda posible invocación a la anticonstitucionalidad de ciertas facultades que hoy corresponden a Navarra en virtud de su régimen foral [por ejemplo, en materia

³⁵ Archivo del autor.

tributaria], pues es claro que ninguna de ellas afecta a la esencia de la soberanía del Estado y entran de lleno en las que ‘por su propia naturaleza’ son susceptibles de transferencia o delegación”. Por último se proponía la introducción en la disposición derogatoria de la Constitución de un nuevo párrafo con el siguiente texto:

En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogado el Real Decreto (sic³⁶) de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

En los mismos términos se considerará definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

Dicha fórmula significaba, a juicio de los parlamentarios centristas, “que tan sólo por una reforma constitucional podrían derogarse, en lo que a Navarra se refieren, las Leyes de 1839 y 1841, salvo que sean las propias instituciones navarras las que pacten con el Estado su derogación”.

El informe de los parlamentarios de UCD, previamente enviado al vicepresidente Marco, fue analizado por los diputados forales, consejeros forales y los representantes centristas en las Cortes que asistieron a la reunión preparatoria celebrada en la mañana del día 31 de julio, horas antes de la sesión del Consejo Foral.³⁷ En dicha reunión se acordó someter a la consideración del Consejo Foral la siguiente propuesta:

1.- Que la Diputación Foral y la Comisión del Consejo Foral consideran de indiscutible preferencia para el régimen foral de Navarra la fórmula aprobada por los 38 componentes del Consejo Foral que asistieron a la sesión extraordinaria del pasado día 12 de julio, ratificada posteriormente por la Diputación Foral, comprometiéndose los parlamentarios a realizar el máximo esfuerzo posible para que dicha fórmula, u otra, que responda a similares principios, quede plasmada en la Constitución.

2.- Asimismo los parlamentarios se comprometen a que, de no obtenerse lo anterior, la Disposición Adicional deje expresa constancia en su texto de que el segundo párrafo no es de aplicación a Navarra, o en último extremo, que quede claro en los debates constitucionales que la

36 Incomprendiblemente Herrero de Miñón cometió el error de llamar Real Decreto a la Ley de 25 de octubre de 1839. Volveremos sobre este asunto en el epígrafe relativo a la disposición derogatoria de la Constitución.

37 Copia de este informe, dirigido al vicepresidente de la Diputación Foral Amadeo Marco, con la firma de los parlamentarios de UCD, y que fue leído en la reunión preparatoria celebrada por la mañana del día 31 de julio de 1978 a la que nos hemos referido, se conserva en el archivo del autor. No figura en el apéndice documental de la obra de Joaquín GORTARI UNANUA: *La transición en Navarra (1976-1979)*, tantas veces citada.

intención del legislador es que el segundo párrafo no es de aplicación a Navarra.

Como se recordará, el texto aprobado por el Consejo el 12 de julio decía así:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se harán de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios.

La sesión vespertina del Consejo, que se prolongó durante cinco horas, registró un apasionado debate entre las posturas nacionalistas, defendidas especialmente por Carlos Garaicoechea, Manuel de Irujo y Carlos Clavería, y las de los parlamentarios centristas y socialistas³⁸.

Al término del debate, el senador Del Burgo anunció la disposición de los parlamentarios de UCD a defender la fórmula acordada por el Consejo Foral:

Pero hemos venido aquí, no a recriminarnos, no a apuntarnos tantos a la postura que cada uno mantenemos, sino a tratar de buscar fórmulas constructivas que sean lo más satisfactorias posibles para Navarra. Y en lo que se refiere a la disposición adicional, puedo deducir –e interpreto también el criterio de mis compañeros– que nosotros no tenemos absolutamente ningún reparo en admitir la fórmula que el Consejo Foral ha aprobado, siempre y cuando quede inequívocamente claro que esa fórmula se refiere a Navarra.

Sometida a votación la propuesta acordada por la mañana, el primer párrafo fue aprobado por unanimidad. El segundo punto se aprobó con ocho votos en contra, entre ellos el de Carlos Garaicoechea.

El Consejo Foral durante tres días se convirtió en una asamblea parlamentaria singular, aunque formalmente careciera de facultades para adoptar ninguna decisión resolutive. En la sesión del 31 de julio se debatió la disposición adicional. En la del 1 de agosto, la disposición transitoria cuarta. La disposición derogatoria ocupó la sesión del 2 de agosto.

Los debates discurrieron en tono moderado, sin límites de tiempo, sin apenas ataques “ad hominem” –aunque sí hubo descalificaciones políticas– y tuvieron gran altura dialéctica. Intervinieron todos los diputados y senadores y la mayor parte de los consejeros. En las votaciones se impusieron las tesis de

³⁸ Véase el acta de la sesión del Consejo Foral de 31 de julio de 1978 en Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit., t. II, p.480-544.

centristas y socialistas, frente a algunas voces ultraconservadoras que pretendían que la Constitución guardara silencio sobre Navarra y la de los afines al nacionalismo vasco, empeñados en descalificar la disposición adicional porque, a su juicio, no garantizaba la reintegración foral y no derogaba la Ley de 1839.

El segundo punto de la resolución aprobada el día 31 de julio en realidad venía a dar luz verde a la disposición adicional, pues aunque los parlamentarios se comprometieron a defender en el Senado la enmienda aprobada por el Consejo Foral el 12 de julio, con la salvedad centrista de que siempre que quedara claro que se refería exclusivamente a Navarra, u otra que respondiera a similares principios, en caso de que no logran este objetivo bastaría con que quedara claro en los debates parlamentarios que la intención del legislador es que el segundo párrafo no es de aplicación a Navarra.

Hubo un cruce de reproches entre Garaicoechea y Del Burgo sobre las fracasadas negociaciones entre el Gobierno y el PNV. El presidente nacionalista, molesto por unas supuestas manifestaciones que Del Burgo había formulado en la reunión de la mañana en las que habría afirmado que en las últimas conversaciones de Madrid el PNV no había defendido la propuesta del Consejo Foral, afirmó que los centristas navarros habían seguido muy de cerca la elaboración de la enmienda hasta el punto de haberse introducido algunas expresiones a propuesta suya o para darles satisfacción³⁹. Informó de que la exigencia de que la actualización debiera llevarse a través de un Estatuto de autonomía había sido una exigencia del portavoz socialista Peces Barba, “como bien sabe el Sr. Urralburu a quien informé”, pues habían ofrecido sustituir la expresión “Estatuto” por la de “Carta Foral” o “Régimen Autónomo”. Y añadió:

Nosotros consideramos –y permítaseme que haga este descargo, porque me veo en esa obligación– que esta enmienda hasta aquí era respetuosa con el régimen foral de Navarra y permitía salvar dos

39 “Que la discusión de esta enmienda –dijo Garaicoechea– no fue ajena a la intervención o a la influencia de nuestros amigos los parlamentarios de UCD [que mantenían una interlocución permanente con José Pedro Pérez Llorca y el vicepresidente Abril Martorell] y, en general, con los parlamentarios navarros [Urralburu colaboraba estrechamente con Gregorio Peces Barba y José María Benegas], creo que lo acredita el hecho de que a lo largo de su discusión se añadieran variaciones que fueron explicadas por nuestros interlocutores como planteamientos que debieran dar satisfacción a los parlamentarios navarros. Y así, donde se decía reintegración y actualización, se dijo después actualización reintegradora, observación muy en línea con esa especificidad que se buscaba al 2º párrafo de la disposición adicional actual para exceptuar a Navarra que, presuntamente, no estaba necesitada de actualización. Y, posteriormente, otra frase que decía “allí donde fuera necesaria”, para redondear, sin duda, este deseo de los diputados navarros de hacer salvedad del caso de Navarra”. (Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p. 503.

principios básicos que son, por un lado, el reconocimiento del carácter originario de esos derechos forales y, segundo, el procedimiento bilateral para su actualización o para su modificación ulterior⁴⁰.

Pues bien, esto no pudo salir adelante porque, evidentemente, hubo un interés manifiesto de vincular esta enmienda al capítulo de las autonomías para que esa expresión, "Estatuto de autonomía", quedara tipificada inequívocamente como expresión coincidente con los Estatutos que se tipifican en el capítulo de las autonomías del Estado, y al final, tras muchas variaciones propuestas por UCD, como todos ustedes saben, esta enmienda se frustró y la negociación quedó frustrada⁴¹.

El senador Del Burgo pidió la palabra por alusiones para replicar a Garaicoechea. Negó haber acusado a los nacionalistas de no haber defendido la enmienda del Consejo Foral:

Yo no voy a discutir con el Sr. Garaicoechea sobre las conversaciones habidas en Madrid. Únicamente quiero aclarar que yo me remito al escrito que leí, en nombre de otros compañeros parlamentarios de nuestro partido y en el mío propio en las reuniones que hemos tenido días pasados. Y en ese texto en modo alguno se acusa al PNV de no haber defendido la fórmula del Consejo Foral. Que esto quede total y absolutamente claro porque eso en ningún momento lo he dicho y lamento que se haya podido dar esa interpretación.

Lo que sí está escrito, y a eso me remito, es que la enmienda "in voce" que presentó el Sr. Arzallus en el Pleno del Congreso era una enmienda que, pese a que, en ciertos aspectos, reflejaba el sentido del Consejo Foral y de la Diputación, sin embargo, tenía otros aspectos que, después de una consulta telefónica con los asesores de la Diputación, entendimos que no podían ser admitidos por nosotros. La fórmula del Sr. Arzallus decía que la Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, cuando a nosotros nos parece que es superior decir la Constitución ampara y respeta los derechos históricos, porque esos derechos existen antes de la Constitución, y no en virtud de un reconocimiento formal de la Constitución.

La fórmula que presentaba el Sr. Arzallus se refería a un tema que ni el Consejo Foral ni la Diputación habían debatido, como es la derogación, en lo que a Navarra se refiere, de la Ley de 25 de octubre de 1839. Nosotros no podíamos aceptar que, por la vía constitucional, sin intervención alguna de Navarra, se derogue una Ley que evidentemente es el precedente fundamental y básico de la Ley de 1841. El pacto de 1841 está soportado en la Ley de confirmación de fueros. La letra de la Ley Paccionada no es el régimen foral; es, simplemente, la adaptación del régimen foral a la unidad constitucional, pero no es todo el fuero. Por

40 Esos dos principios quedarían claramente reconocidos en la Ley Orgánica de Reintegración del Régimen Foral de 1982, demostrando así la potencialidad reintegradora de la disposición adicional para Navarra sin necesidad de elaborar un Estatuto de Autonomía.

41 Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p. 503.

consiguiente, si dejamos sin efecto así, por la vía unilateral, la Ley de 1839, estamos reduciendo el fuero de Navarra a la literalidad de los preceptos de la Ley Paccionada.

Finalmente, esa fórmula hacía referencia a un Estatuto de autonomía que se elabore en los términos establecidos en el artículo 140 de la Constitución. Yo efectivamente, no retiro una sola de las palabras que he dicho y que ha leído el Sr. Garaicoechea en alguna publicación o en algún informe mío, respecto a que entiendo que lo fundamental no es el marco sino lo fundamental es la sustancia, y si la sustancia es paccionada puede perfectamente admitirse un estatuto foral paccionado. Pero eso sí, un estatuto elaborado paccionadamente y que tenga ese carácter de renovación, de transformación de nuestro sistema foral, pero no en vía a un estatuto cuya fuerza legitimadora se deriva única y exclusivamente de la Constitución⁴².

En la sesión del 1 de agosto de 1978, el Consejo acordó proponer a los parlamentarios navarros la presentación de una enmienda en el Senado que completaba lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta, sin alterar el texto aprobado en el Congreso, cuestión sobre la que tratamos anteriormente.

Y por último, en la sesión del 2 de agosto se aprobó por mayoría, a propuesta del consejero Rafael Gurrea⁴³, miembro

42 Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p. 533-544. Garaicoechea había citado en su intervención una frase contenida en el voto particular de Jaime Ignacio del Burgo que en su calidad de miembro del Consejo de Estudios de Derecho Navarro había formulado al informe aprobado por dicho organismo sobre la reintegración foral plena el 22 de septiembre de 1977. En un pasaje de dicho voto particular se decía: "Lo que se pretende ahora es la reintegración foral plena, lo que exige una negociación global con el Estado de todo el proceso de recuperación, tanto institucional como funcional". Esta era la frase citada por el presidente del PNV para demostrar la sin razón de la postura que pretendía que la "actualización general" no era de aplicación a Navarra. Pero Garaicoechea no tenía en cuenta que lo que Del Burgo defendía era llevar a cabo un proceso de negociación con el Estado para la novación paccionada de la Ley de 1841 con el fin de obtener la plena democratización de las instituciones forales y la autonomía política, lo que era muy diferente de la actualización general, exigida en la disposición adicional, para la restauración de los fueros de los territorios forales cuyo régimen había sido abolido en el siglo pasado. Por otra parte, Del Burgo sostenía en el mismo voto particular: "Es evidente que Fuero y Estatuto son términos contradictorios, si por Estatuto se entiende el marco autonómico otorgado o concedido por el Estado con base a la Constitución. Otra cosa sería que el Estatuto fuese la concreción paccionada de las aspiraciones de reintegración foral. Hablar en tal caso de Ley Paccionada o de Estatuto Foral paccionado carecería de trascendencia práctica. Lo importante es que la reintegración foral se lleve a cabo de forma paccionada y sin que se derive de la Constitución del Estado. La denominación formal es un problema semántico, si bien a la vista de las connotaciones de otorgamiento o concesión que tiene el término Estatuto podría ser aconsejable su omisión". (*Ibidem*, p. 167-168.)

43 Rafael Gurrea Induráin, persona de honradez acrisolada y gran inteligencia, tendría un relevante papel en la política navarra. Ingresó en el Partido Social Demócrata Foral de Navarra presidido por Jaime Ignacio del Burgo. En noviembre de 1979 el congreso fundacional de UCD de Navarra le nombró secretario general de UCD. Elegido parlamentario foral por la Merindad de Sangüesa en las elecciones del 3 de abril de 1979, fue designado vicepresidente segundo del primer Parlamento Foral democrático. Al disolverse la UCD, en 1982, siguió un camino distinto al de Del Burgo y se incorporó a UPN, donde en 1985 fue elegido secretario general, cargo que desempeñó hasta 2003, desde el que jugó un papel fundamental en la organización y consolidación del partido regionalista. Fue consejero de Presidencia, Interior y Administración Local del Gobierno de Navarra desde 1996 a 2003. En la legislatura de 2003 a 2007 desempeñó la presidencia del Parlamento de Navarra.

destacado de UCD de Navarra, otra enmienda a la disposición derogatoria con el siguiente texto:

- a) Mantener la disposición derogatoria (no enmendar) tal cual aparece en el texto constitucional, textualmente números 2 y 3, excepto el error de llamar Real Decreto a lo que fue Ley.
- b) Añadir un nuevo párrafo: “4. En lo que concierne a Navarra, se mantiene la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 en su carácter confirmatorio, derogándose de ella cuanto tenga de abolitorio⁴⁴.

La enmienda fue aprobada por 21 votos a favor, ocho en contra y tres abstenciones.

Durante el debate de la disposición derogatoria, el histórico dirigente nacionalista Manuel de Irujo defendió la conveniencia de derogar la Ley de 1839. No obstante, pronunció estas históricas palabras:

*Yo soy un hombre partidario de la reintegración foral, de la reintegración foral plena. En este momento nos encontramos con un proyecto de Constitución, la aprobada por el Congreso, la más liberal, la más abierta, de las constituciones que España se ha dado a sí misma. Esto no es todavía una Constitución, es un proyecto aprobado por el Congreso, y tengo algunos motivos para sentar reservas acerca de cómo se han comportado en algunos extremos nuestros compañeros de consenso. Pero tengo la obligación de ser leal con los hechos mismos y de afirmar que esta Constitución, tal como está redactada en el proyecto aprobado por el Congreso, es la más liberal, la más abierta, la más avanzada, la **más foral** que pudiéramos pedir los navarros que se ha hecho en Madrid.*

La foralidad en el Senado

Enmiendas de los senadores de UCD y PNV

Dentro del plazo establecido para la presentación de enmiendas al proyecto de Constitución aprobado por el Congreso, los senadores presentaron sus enmiendas. El 6 de agosto de 1978, lo hicieron los tres senadores de UCD, Jaime Ignacio del Burgo, José Gabriel Sarasa y José Luis Monge.

En relación con la disposición adicional, las enmiendas de los centristas navarros fueron las siguientes:

Enmienda 969

44 Joaquín GORTARI UNANUA, *La transición política en Navarra*, ob. cit, t. II, p.679.

A la disposición adicional. (Primer firmante Jaime Ignacio del Burgo).

Nueva redacción

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios de régimen foral, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con sus respectivas instituciones forales representativas.

Justificación

Dentro del mismo espíritu que preside la Disposición Adicional aprobada por el Congreso de los Diputados, con un intento absolutamente plausible de dar respuesta a uno de los problemas que más inciden en la consolidación de la democracia en España, la enmienda que se propone define con total claridad el marco territorial de la disposición –los territorios de régimen foral– así como el procedimiento –implícito en los derechos históricos de tales territorios– de actualización y reintegración de aquel régimen.

Enmienda núm. 976 (Primer firmante Jaime Ignacio del Burgo).

A la Disposición Adicional.

Nueva redacción.

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios de régimen foral, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con sus respectivas instituciones forales representativas.

En todo caso, quedará a salvo la unidad constitucional en los términos del artículo 2º de esta Constitución.

Justificación

El párrafo primero de la Disposición Adicional, en los términos que se proponen, coincide con la enmienda que hemos presentado con esta misma fecha.

La referencia a la unidad constitucional va implícita en la propia Disposición Adicional en la redacción que hemos propuesto en la referida enmienda.

No obstante, en la que ahora proponemos, se recoge de forma explícita la salvaguarda de la unidad constitucional definida en los términos del artículo 2º de forma inequívoca.

Enmienda núm. 971 (Primer firmante Jaime Ignacio del Burgo).

A la Disposición Adicional.

Nueva redacción.

La Constitución respeta y ampara los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen, en los territorios en que no hubieran permanecido vigentes, se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía.

Justificación

En el supuesto de que no prospere la modificación propuesta en las enmiendas que los suscribientes han presentado a la Disposición adicional, se trata de que quede inequívocamente reflejado en criterio de los redactores de la fórmula aprobada por el Congreso de los Diputados de que sólo el primer párrafo es de aplicación al régimen foral de Navarra, ya que dicho régimen no precisa ninguna actualización general, entendía como restablecimiento del mismo. El régimen de Navarra está reconocido por las Leyes de 25 de octubre de 1839 y Paccionada de 16 de agosto de 1841.

Enmienda núm. 978 (Primer firmante José Gabriel Sarasa Miqueleiz).

Disposición derogatoria

Adición de un nuevo párrafo

En lo que concierne a Navarra, se mantiene la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839 en su carácter confirmatorio foral, derogándose de ella cuanto tenga de abolorio.

Justificación

Habida cuenta del carácter de satisfacción de una frustración histórica que tiene el texto de la disposición derogatoria de la Ley de 1839 en cuanto se refiere a las Provincias Vascongadas, y teniendo en cuenta a un sector de la opinión histórica de Navarra que ha entendido que dicha Ley tiene también carácter abolorio para Navarra, consideramos que puede introducirse el texto propuesto que deja vigente lo que la Ley tiene de confirmatorio y deroga los posibles efectos abolorios, bien entendido que en ningún caso podemos considerar como abolorias las referencias que en la Ley se hacen a la unidad constitucional, que ha sido plenamente aceptada por Navarra y en cuya virtud se llegó a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.

Enmienda 952 (Primer firmante José Luis Monge Recalde)

Artículo 145 (actual 151)

Adición de un párrafo nuevo

En el supuesto de provincias de entidad regional histórica comprendidas en un proyecto de estatuto de ámbito territorial superior, el referéndum a que se refieren los apartados 3 y 5 deberá llevarse a cabo y computarse su resultado en cada uno de los territorios históricos citados, de forma que si en alguno de ellos no se alcanzase la mayoría prevista, el estatuto no le será de aplicación.

Justificación

El artículo 137 de la Constitución reconoce la personalidad de las denominadas “provincias de entidad regional histórica” que pueden, si así lo desean, darse a sí mismas un Estatuto propio de autonomía. Igualmente, la Disposición transitoria cuarta prevé un procedimiento específico para una de tales provincias de entidad regional histórica, como es Navarra, a efectos de su posible incorporación o no al Consejo General Vasco.

Este respeto a la personalidad de las provincias de entidad regional histórica es argumento más que suficiente para avalar la necesidad de que el artículo 145 contemple una referencia especial a la voluntad de tales provincias, aunque hubieran en principio iniciado el procedimiento para la elaboración de un Estatuto de autonomía en unión con otras provincias.

Por su parte, al día siguiente, 7 de agosto de 1978, lo hizo el Grupo de Senadores Vascos, que reprodujeron la enmienda acordada en principio en la reunión del 13 de julio:

Enmienda 979

Nueva redacción de la disposición adicional

La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno.

A este efecto, se derogan, en cuanto pudiera suponer abolición de derechos históricos, las leyes de 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876 y demás disposiciones abolicionarias.

El estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico, el cual en ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente, será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales y, caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como Ley,

Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento.

Justificación

Hoy es posible encontrar una fórmula que responda a las reivindicaciones de los últimos ciento cincuenta años. El pueblo vasco, cuyo carácter de comunidad natural es universalmente reconocido, puede hallar en la enmienda que se propone una vía de solución que, en el último siglo, ha enturbiado gravemente la convivencia civil en el Estado. La inclusión de esta enmienda en el texto constitucional puede remover importantes obstáculos que se oponen al arreglo del problema político del país vasco y la concordia de los pueblos de España.

Debate en la Comisión Constitucional

El debate de las 1128 enmiendas presentadas al proyecto de Constitución se inició en el 18 de agosto de 1978 en el seno de la Comisión Constitucional. La disposición adicional se discutió en la sesión del 14 de septiembre.

En la sesión anterior del 13 de septiembre se debatió la enmienda del senador Monge, que aunque no tenía relación directa con la disposición adicional, sí la tenía en el caso de que Navarra hubiera iniciado el camino hacia la integración en Euskadi con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria cuarta o

prosperasen las enmiendas nacionalistas que incorporaban a la disposición adicional la necesidad de proceder a la elaboración de un estatuto de autonomía donde se incorporaría el reconocimiento de los derechos históricos.

La fortuna quiso que el senador Alberto Ballarín hubiera presentado otra enmienda a los apartados 4 y 5 del artículo 145, en la que proponía que quedara claro que las decisiones plebiscitarias relativas a la tramitación y aprobación de los estatutos debieran ser aprobadas por “cada provincia”, sin computar el resultado global de las provincias susceptibles de constituir una comunidad autónoma. Decimos que fue una suerte por cuanto la aprobación de la enmienda suponía en la práctica la consecución de lo pretendido por el senador Monge pensando estrictamente en Navarra⁴⁵.

En el debate de su enmienda, el senador Monge aludió a la disposición transitoria cuarta. En el supuesto de que se hubiera producido la iniciativa para la redacción de un estatuto conjunto con las Provincias Vascongadas, tal y como estaba redactado el proyecto aprobado por el Congreso –que solo hablaba de someter el texto resultante del acuerdo entre la asamblea de parlamentarios de la futura comunidad autónoma a referéndum “de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del estatuto”–, la voluntad navarra podía resultar aplastada por la mayoría vascongada. Y añadió:

Señoras y señores Senadores, desde los orígenes de la unidad de la nación española, pasando por el año 1515, el año 1839 y hasta nuestros días, el viejo Reino de Navarra ha constituido un pilar básico de la nación española. Y a la altura de 1978, y hoy en esta sala, está en manos de Sus Señorías evitar que se cometa un ataque frontal contra el legítimo derecho del pueblo navarro a decidir su destino dentro de los límites constitucionales.

En el turno de portavoces habló el senador vasco Gregorio Monreal –“en mi condición de navarro”– para dejar bien sentado que los nacionalistas respetaban “totalmente la voluntad del pueblo navarro, por entenderla de fuente fundamental creadora de derecho y creadora de su propio estatuto político”. Citó a la disposición transitoria cuarta, que contiene

45 La enmienda 951 del senador Alberto Ballarín decía así: “Al artículo 145,4. Debe decir: ‘Si el proyecto de estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos...’, lo demás igual’. Número 5, en el inciso final, después de “válidamente emitidas” la frase ‘en cada provincia. / Justificación.- Esta es una enmienda de suma importancia a mi juicio, pues pretende salvaguardar a las provincias frente a mayorías regionales que puedan venir de las provincias y ciudades más pobladas. Desde luego, parece que el espíritu del precepto va en la línea de la enmienda, pero en materia de tanta importancia conviene hablar con toda claridad”.

un referéndum previo de integración legitimador o no, en su caso, de la correspondiente integración. Y que existen mecanismos dentro de la Constitución que aluden a esa posibilidad de modificación de un estatuto decidido en un momento dado.

Indicó asimismo que:

el Reino de Navarra es un concepto cambiante históricamente; es decir, el Reino de Navarra fue con las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, incorporadas al Reino de Pamplona durante tantos siglos y que, por un hecho de conquista, fueron segregadas de ese mismo Reino⁴⁶. Reino de Navarra fue la parte que en este momento pertenece a Francia, parte conquistada también en 1512 y abandonada por parte de Carlos V que, como es sabido, continuó como Reino independiente hasta 1610 y desde 1610 hasta la Revolución Francesa, continuando en régimen de unión personal con Francia.

(...)

En consecuencia, también quería indicar que este Reino de Navarra ha sufrido transformaciones importantes a lo largo de su historia, hasta tal punto que después de 1839 es muy difícil reconocer al Reino de Navarra con la realidad anterior, e incluso tendría que indicar que en estos últimos cuarenta años esos restos del desarbolado árbol foral que nos quedó han sufrido importantes mermas⁴⁷.

Volviendo al tema inicial, nosotros aceptamos, como fuente creadora de derecho y del propio estatuto, la voluntad popular. Entendemos que esta voluntad popular está garantizada constitucionalmente en la disposición transitoria cuarta, y la consideramos fuente legitimadora de cualquier situación política.

El senador Monreal eludió pronunciarse sobre el fondo de la enmienda: la necesidad de que en el supuesto de llegarse a refrendar en Navarra un Estatuto para consumir su integración en

46 El profesor Gregorio Monreal estaba al inicio de su brillante carrera académica que le llevó a obtener la cátedra de Historia del Derecho, con una extensa labor investigadora en la que destacan sus recientes aportaciones a la historia jurídica del reino de Navarra. Sin embargo, la afirmación de que las Provincias Vascongadas estuvieron muchos siglos incorporadas al reino de Pamplona no tiene fundamento histórico. Por otra parte, la personalidad política y el vigor de las instituciones del Reino de Navarra no sólo sufrieron merma después de la Constitución sino que se acrecentaron. Así lo demuestra sin género de dudas la importante obra del profesor Monreal en colaboración con el profesor Jimeno, ambos de la Universidad Pública de Navarra, recientemente publicada. (Véase Gregorio MONREAL ZIA y Roldán JIMENO ARANGUREN: *Textos históricos navarros. II. Historia moderna*, Pamplona, 2011.)

47 Esta visión pesimista del régimen foral es puramente voluntarista. Durante el franquismo, a pesar de tener que enfrentarse a un todopoderoso Estado centralista, el régimen foral consiguió que se respetara su carácter paccionado, reforzó su autonomía fiscal, actualizó su Derecho civil mediante la promulgación del Fuero Nuevo o Compilación pactada con la Diputación Foral, modernizó su Administración y promovió un ambicioso plan de desarrollo económico y social con base a sus competencias forales.

Euzkadi, fuera el pueblo navarro quien pudiera dictar la última palabra:

Navarra es algo más que un concepto y, desde luego, algo más que un concepto indeterminado. Navarra es una comunidad humana, una comunidad cultural y una comunidad política con más de mil años de historia. Esto, desde luego, es más que un concepto.

Le contestó el senador José Luis Monge que recordó que el artículo 146 (actual 151.2) preveía el procedimiento de modificación de los Estatutos, “pero también allí se incurre en el mismo vicio que tratamos de corregir porque se habla de referéndum, y aquí ni siquiera se dice de las provincias”⁴⁸. En consecuencia, dijo Monge:

Justo es, pues, que hayamos querido aclarar en el artículo 145 que deberá llevarse a cabo [el referéndum] en cada provincia, para que así arropado el 146 por el anterior se entienda que también ese referéndum para modificar los Estatutos tenga que ser aprobado por cada provincia.

Por último, se refirió a la transitoria cuarta, que había sido mencionada por Monreal:

En cuanto a la transitoria cuarta efectivamente contempla la posibilidad de un referéndum para que Navarra decida si se integra o no en la comunidad autónoma vasca, pero nada más, porque pudiera ocurrir que, expresado este deseo, el pueblo navarro se viera después defraudado en el estatuto en que hubiese cristalizado el mismo, siendo muy justo y democrático que ese pueblo defraudado dijese no a ese referéndum.

Monreal precisó entonces que “no hay nada que argüir en contra de la pretensión legítima de un referéndum concreto”⁴⁹.

Al aprobarse la enmienda del senador Ballarín por 15 votos a favor, 9 en contra y una abstención, el senador Monge procedió a retirar su enmienda “teniendo en cuenta que está subsumida en otra más amplia”⁵⁰.

El 18 de agosto de 1978 la Comisión debatió las disposiciones forales. Dio comienzo con la defensa por parte del senador Michel Unzueta de la enmienda 979 formulada por el grupo de Senadores Vascos. El portavoz nacionalista manifestó que desde la fecha de presentación de la enmienda se habían producido “no se sí

48 El artículo 146 del proyecto aprobado por el Congreso decía textualmente: “Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos”. El Senado asumió este texto que figura en el núm. 2 del artículo 152.

negociaciones, digamos contactos o intercambios de impresiones, con personas de uno y otro signo político”, que les había hecho pensar y llevado a presentar en aquellos momentos dos soluciones alternativas a su enmienda 979. En la primera, se suprimía del penúltimo párrafo la expresión “el cual [estatuto] no podrá lesionar la foralidad actualmente vigente” y se incorporaba al final del mismo con el siguiente texto: “En ningún caso podrá lesionar la foralidad actualmente vigente de Alava y Navarra”. La segunda enmienda sustituía en su integridad el texto de la 979 por la fórmula aprobada por el Consejo Foral el 12 de julio de 1978: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se realizará de acuerdo con las instituciones representativas de dichos territorios”.

El discurso de Unzueta fue muy breve. Recordó lo dicho en la justificación de la enmienda en el momento de su presentación, recordó que en “estos ciento cincuenta años últimos, en que los vascos no hemos dispuesto de la facultad de autogobierno, no han supuesto que el transcurso de este período en modo alguno mengua nuestra voluntad de recuperar estos derechos históricos y estas instituciones de autogobierno”. Defendió la bondad de su enmienda 979 “que, en primer lugar, garantiza la foralidad de aquellos territorios en que está en vigor; en segundo lugar, abre un procedimiento para la actualización de los derechos históricos y para su perfeccionamiento democrático, y, en tercer lugar, posibilita por sí misma, y por los instrumentos que prevé, la solidaridad con todos los pueblos de España”.

De las dos enmiendas presentadas en el curso del debate, señaló que la primera no supone más que “una concretización que nos ha sido sugerida y que nosotros, en ese espíritu de concordia y entendimiento, no hemos dudado en aceptar y ofrecer como un

49 Sin embargo, con ocasión de la discusión en el Congreso del Estatuto vasco de 1979, se generó una gran controversia precisamente con motivo de la distinta interpretación que el PNV daba al artículo 47 relativo a la reforma del Estatuto para acomodar, en su caso, la integración de Navarra en Euzkadi, cuyo texto es el siguiente: “2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común, acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 40 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados”. Carlos Garaicoechea, al conocer un dictamen del Instituto de Estudios Políticos que sostenía que la expresión “conjunto de los territorios afectados”, debía interpretarse en el sentido de que el resultado del referéndum en Navarra habría de computarse al margen del resultado que pudiera obtenerse en las provincias vascas, amenazó con retirarse del Congreso y paralizar la tramitación del Estatuto si el Gobierno no rechazaba en el curso del debate las conclusiones del referido dictamen. De este incidente nos ocuparemos en el capítulo relativo al Estatuto Vasco de 1979.

50 CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., t. IV, p. 4250. Véase el debate de la enmienda del senador Monge en la obra citada, t. IV, p. 4243-4250.

instrumento más de trabajo”. Y la segunda, “no tiene por el contrario más que una virtud, que es su simplicidad y la de tener su origen en un acuerdo de la Diputación Foral de Navarra⁵¹”.

El presidente de la Comisión Constitucional, el socialista Federico de Carvajal, concedió la palabra al senador Jaime Ignacio del Burgo para defender las enmiendas 871, 970 y 969.

El senador navarro hizo una exposición histórica de los momentos en que desde 1812 las Cortes españolas habían tenido la oportunidad de tratar de la cuestión foral. Hizo sucinta referencia a la Ley de confirmación de fueros de 1839, a la Ley Paccionada de 1841 y a la Ley abolicionista de los fueros vascongados de 1876. Recordó los conflictos habidos en Navarra, como el de la “Gamazada”. Invocó el compromiso manifestado por “el actual ministro de Hacienda” [Francisco Fernández Ordóñez], en la campaña de las elecciones del 15 de junio de 1977 por el que UCD expresaba su firme voluntad de respetar el régimen foral de Navarra, “basado en un pacto histórico, imposible de modificar sin el consentimiento de Navarra, derecho que no sólo significa respeto a lo existente, sino el derecho a perfeccionar la autonomía foral, en el seno de la unidad española”. Destacó la distinta suerte de Navarra y de las Provincias Vascongadas, que tras la ley abolicionista disfrutaron del régimen de conciertos económicos “una institución extraña a la foralidad, aunque gracias a ella el frondoso árbol de las libertades vascas volvería a renacer, hasta que en 1937 otra ley de castigo, que sonroja a toda conciencia española, tras declarar traidoras a Guipúzcoa y Vizcaya, acabó con los restos de su gloriosa foralidad”. Y terminó este recorrido histórico destacando cómo tanto el pueblo navarro como el pueblo vascongado habían mantenido vivo el espíritu foral.

Por eso –continuó–, “cuando el Congreso de los Diputados aprobó el texto de la disposición adicional (...) en cuya virtud la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, la alegría que nos produjo este histórico gesto político de la comunidad española hacia los territorios forales, en un intento de superación de un pasado atormentado, compensaba ciertos defectos de redacción que, desde una posición contraria a los regímenes forales, podría desvirtuar el sentido del pronunciamiento constitucional”.

51 Tras la reunión del Consejo Foral de Navarra, la Diputación Foral hizo suyas las propuestas aprobadas por acuerdo de 3 de agosto de 1978. (Véase Joaquín GORTARI: *La Transición política en Navarra*, ob. cit, vol. I, p. 474-476)

Sostuvo entonces la interpretación mantenida desde un principio de que el segundo párrafo de la disposición adicional del Congreso no era de aplicación al territorio foral navarro:

Navarra no necesita ninguna actualización general, es decir, no precisa restablecer sus derechos históricos, porque los tiene vigentes, incardinados en la constitucionalidad. Únicamente precisa potenciar y perfeccionar su autonomía desde la propia virtualidad de adaptación y mejora inherente a la Ley Paccionada que acomodó los fueros a las exigencias de la unidad constitucional, y en función de la cual toda modificación ha de llevarse a cabo –y así lo han sido todas las alteraciones experimentadas desde 1841– mediante acuerdo entre la Diputación Foral y el Gobierno, formalizado o promulgado a través de la disposición de rango legal que proceda, a tenor de las normas constitucionales en cada momento.

Y argumentó por qué el segundo párrafo sólo era de aplicación a las Provincias Vascongadas:

Ocurre, además, que la redacción del segundo párrafo no es tampoco plenamente satisfactoria para los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya, a los que va destinado. Porque el restablecimiento de sus derechos supone un reconocimiento formal de su pasada autonomía originaria –entiéndase bien, autonomía, no soberanía– que se concretaba en un régimen foral que nada tiene que ver, desde el punto de la técnica jurídica, con un Estatuto de autonomía. Una cosa es que la reintegración foral no pueda efectuarse más que en el seno de la Constitución, lo que exige, por tanto, la previa aceptación de los principios básicos de su artículo 2º, y otra distinta que sea preciso redactar un Estatuto de autonomía, pues para semejante viaje no se necesitan alforjas. El régimen foral es un sistema diferente del estatutario, aunque pueda coincidir con él en sus efectos prácticos. Restablecer su régimen foral significa dar a las Provincias Vascongadas lo que es inherente a su personalidad histórica. Se trata de llevar a cabo una devolución de derechos que pertenecían, al pueblo vasco que, a lo largo de la historia se ha caracterizado por su fidelidad a las empresas comunitarias españolas. Sólo cuando se han vulnerado sus derechos históricos han surgido, por reacción, movimientos separatistas. Pero la desviación e una minoría no es razón para desconocer por más tiempo unos derechos históricos que no son bandera de un partido, como pudiera parecer, sino que están enraizados firmemente en el corazón de la inmensa mayoría de la población vasca.

El Congreso de los Diputados ha abierto un camino para el reconocimiento pleno de la foralidad del País Vasco y de Navarra. Una foralidad que ha de ser, necesariamente, paccionada. No se pactan derechos de soberanía, sino el ejercicio concreto de la autonomía. Lo foral implica, necesariamente, el reconocimiento de un poder soberano, que se obliga mediante acuerdo con la comunidad foral a respetar su derecho a la autonomía. Las facultades forales son originarias, pero

nunca implican permanencia de soberanía política. Vulnerar los Fueros es quebrantar el pacto con la *comunidad foral*.

Fue entonces cuando, alegando el deseo de perfeccionar la disposición adicional, formuló una enmienda “in voce” que resumían en una sola las tres enmiendas presentadas y que se leyó a continuación por el secretario de la Comisión, Michel Unzueta:

1. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.
2. La actualización de dicho régimen para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico en el marco de la Constitución se ajustará al siguiente procedimiento:
 - a) Acuerdo entre las instituciones representativas de los territorios afectados y el Gobierno.
 - b) Aprobación por las Cortes Generales del referido acuerdo mediante voto de ratificación.
 - c) Referéndum en cada uno de los territorios afectados una vez aprobado por las Cortes.Cumplidos los trámites anteriores, el acuerdo foral será promulgado como ley, pudiendo adoptarse una denominación que se ajuste a su tradición histórica, sin que necesariamente reciba el nombre de estatuto.
3. El vigente régimen foral de Navarra podrá modificarse con arreglo a lo dispuesto en los apartaos a) y b) del número anterior, sin perjuicio de la unidad constitucional.

No hubo ningún turno en contra, pero la enmienda estaba destinada a naufragar. Del Burgo era conocedor de que su grupo no la iba a apoyar, aunque sabía que el portavoz en la Comisión Constitucional daría satisfacción a la última exigencia del acuerdo del Consejo Foral que decía que, en último término, de no aceptarse su propuesta debía quedar bien sentado en los debates que el segundo párrafo de la disposición adicional no era de aplicación a Navarra.

El portavoz socialista, Luis Alberto Aguiriano, intervino a continuación para manifestar que su grupo votaría a favor de las enmiendas de Senadores Vascos.

Por su parte, el senador Luis González Seara, portavoz de UCD en la Comisión Constitucional, en su intervención defendió el texto de la disposición adicional tal y como se había aprobado por el Congreso no sin antes dejar constancia de lo siguiente:

(...) está claro que en la disposición adicional Navarra y Alava no tiene por qué actualizar sus derechos históricos de acuerdo con lo que aquélla

establece, porque son unos derechos que han tenido vigentes y que, por consiguiente, han sufrido la actualización pertinente⁵².

Se produjo un incidente cuando se produjo una confusión del presidente al someter a votación las enmiendas del Grupo de Senadores Vascos. La enmienda 979 fue rechazada por 11 votos en contra y 10 a favor, con tres abstenciones. A continuación, el presidente sometió a votación “la segunda alternativa del señor Unzueta”. El resultado fue favorable a la enmienda por 13 votos a favor y 11 en contra, con una abstención. El secretario Michel Unzueta dio lectura a la enmienda aprobada, que resultó ser su primera alternativa (que reflejaba el contenido de la enmienda 979 con una ligera variación, como hemos expuesto) y no la segunda, pues ésta reflejaba el texto del acuerdo del Consejo Foral. Se da la circunstancia de que el senador Del Burgo había votado a favor y cuando leyó, en tono alborozado, el Sr. Unzueta, como secretario de la Comisión, la enmienda aprobada protestó por considerar que esa no era la segunda alternativa que había defendido en su intervención en defensa de las enmiendas del Grupo de Senadores Vascos. Se produjo un gran revuelo. El presidente sostenía que se había votado la primera alternativa, pero accedió a escuchar la grabación de la sesión, que confirmó su error y por tanto reconoció que éste había provocado el de Del Burgo. En vista de ello, anuló la votación porque el error había “distorsionado” el sentido de la votación.

Resuelto este rifirrafe parlamentario, el presidente sometió a votación el texto de la primera fórmula de Senadores Vascos que resultó aprobada por 13 votos a favor y 12 en contra. En consecuencia, no hubo lugar a votar ni la enmienda “in voce” del senador Del Burgo ni el texto de la disposición adicional aprobada por el Congreso⁵³.

La aprobación de la enmienda nacionalista sería una victoria pírrica, pues en el Senado UCD tenía mayoría suficiente para volver al texto del Congreso, como así ocurrió.

52 En un breve turno de palabra, el Senador Del Burgo manifestó “que me satisface plenamente la interpretación que a efectos posteriores puedan darse a las palabras del Portavoz de Unión de Centro Democrático recordando a su vez las expresadas en el Congreso de los Diputados, tanto por el Grupo Parlamentario Socialista como de Unión de Centro Democrático que especificaron que el segundo apartado no tenía relación con Navarra y que, por consiguiente, no le era de aplicación”.

53 Véase el debate de la disposición adicional en CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., t. III, p. 4323-4335.

Pero antes se abrió un último intento de negociación, realizado *in extremis*, para llegar a una fórmula de consenso con el Partido Nacionalista Vasco.

El debate en el pleno del Senado

El 5 de octubre de 1978, en la recta final del debate de la Constitución, el pleno del Senado abordó los votos particulares que habían sido mantenidos en la Comisión Constitucional. Hasta ese momento, las negociaciones con los nacionalistas para buscar el acuerdo definitivo habían fracasado. Recordemos cómo el dictamen de la Comisión incluía la enmienda “in voce” defendida por el senador Unzueta y que resultó aprobada en medio de una gran confusión. Ante la falta de acuerdo, UCD había tomado la decisión de volver al texto del Congreso.

El primero en hacer uso de la palabra fue el portavoz centrista Luis González Seara, para defender el voto particular de UCD expresado al término del debate en la Comisión Constitucional. Manifestó que “estábamos entonces, y estamos ahora, que la enmienda no era aceptable al dejar muy confusos los términos del reconocimiento y actualización de los derechos históricos y al producir igualmente una gran ambigüedad en la interpretación del alcance mismo de la Constitución en relación con el País Vasco”. Y sobre las fallidas negociaciones con el PNV dijo:

Se ha intentado con la mejor voluntad, por parte de todos, llegar a un nuevo texto que fuera aceptable para el conjunto de las fuerzas políticas, incluidos los Senadores Vascos, y no ha habido éxito en el intento. Se ha llegado incluso a proponer, sobre la base de una enmienda “in voce” que había presentado el Partido Nacionalista Vasco en el Pleno del Congreso, el día 21 de julio, que prácticamente recogía todo el texto de esta enmienda “in voce” y que únicamente donde se decía, en la enmienda del Partido Nacionalista Vasco que “el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica en los términos establecidos en el artículo 140”, se dijera “el Estatuto de Autonomía cuyo contenido habrá de acomodarse a lo que establece la Constitución”. Incluso con esta pequeña corrección, lamentablemente, no fue posible llegar a un acuerdo, no hubo éxito en los intentos de encontrar un texto que pudiera satisfacer a todos.

Se refería González Seara al texto de una enmienda “in voce” al artículo 150 bis, que el vicepresidente Abril Martorell había ofrecido a los nacionalistas al punto de la mañana de ese mismo día con el siguiente texto:

El Estatuto de autonomía de los territorios forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencia que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles.

El Estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150. A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados por la Constitución.

En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma.

Ignoramos quién fue el redactor material de esta enmienda, que por fortuna para los centristas navarros no fue aceptada por los nacionalistas, de modo que al comienzo del debate de la disposición adicional se sabía que las conversaciones estaban rotas y que el resultado de las votaciones sería la vuelta al texto del Congreso. Hay que reconocer la buena fe del vicepresidente Abril, pero el escaso acierto de su formulación. Había aspectos positivos, como el reconocimiento del principio de bilateralidad, aunque el límite para el desenvolvimiento de los regímenes forales actualizados quedaría encorsetado por las competencias exclusivas del Estado definidas en el artículo 148 (finalmente 149). Pero al final los fueros debían entrar para su “reconocimiento y actualización” en el marco de un Estatuto de autonomía. Es cierto que en el último párrafo se proclamaba que no quedaba alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma, precepto que se refería principalmente a Navarra, pero que era contradictorio con la previsión de que la actualización tuviera que ser incorporada al ordenamiento jurídico mediante un Estatuto de autonomía. Ni siquiera se utilizaba el plural “Estatutos”, que permitiría que Navarra recorriera su proceso de actualización al margen del Estatuto de los territorios forales vascos. De modo que el pronunciamiento del último párrafo entraba en contradicción con los párrafos anteriores, pues no quedaba claro si Navarra, de acuerdo con la naturaleza del régimen foral, podía pactar su “amejoramiento” y seguir su andadura autonómica con un instrumento jurídico diferente de un Estatuto constitucional de autonomía. Por otra parte, la ubicación del precepto foral dentro del título VIII de la Constitución y no en una disposición adicional no era satisfactorio desde el punto de vista de la finalidad perseguida. Finalmente, mientras no se hubiera recorrido todo el camino previsto los derechos históricos no quedarían “reconocidos” (termino objetado por los centristas navarros) y amparados por la Constitución.

González Seara volvió a resaltar que el segundo párrafo de la disposición adicional aprobada por el Congreso no era de aplicación a Navarra:

Señoras y señores senadores, ésta es la primera vez que una Constitución española establece que se respeten y amparen los derechos históricos de los territorios forales; pero esos derechos que nadie puede pretender reinstaurar a partir de cómo estaban en el siglo XVII —y evidentemente nadie lo plantea, para que no pueda parecer un privilegio anacrónico—, han de ser actualizados de la única forma que hoy es admisible: en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía.

Y por eso dijimos ya en la Comisión que esa actualización no afectaba a quienes han tenido una foralidad vigente, como es el caso de Navarra y Alava, donde la actualización se ha ido produciendo, paso a paso, sin ningún problema; lo cual no impide, naturalmente, que el marco de la Constitución afecta también en el futuro a esos dos territorios de Navarra y Alava.

Pero es que, además, todo el título VIII de esta Constitución perfecciona mucho lo que había establecido la Constitución de la República y el Estatuto Vasco de 1936, por el que tanto han luchado los vascos, tanto han reivindicado los vascos [debió decir algunas fuerzas políticas vascas], como elemento fundamental para acceder a una situación de vida democrática, y no solamente cabe holgadamente en los estatutos que están previstos en esta Constitución, sino que realmente esta Constitución permite ir, en materia de autonomías, mucho más allá de lo que iba la Constitución de 1931 y el Estatuto de 1936, que los nacionalistas vascos habían aprobado y que luego han reivindicado tantas veces y en tantas ocasiones.

Ocupó a continuación a la tribuna de oradores el senador Del Burgo. Lo hizo para defender la enmienda “in voce” presentada en la Comisión Constitucional y que ni siquiera llegó a votarse al aprobarse la enmienda de Senadores Vascos. Del Burgo convirtió su turno en una defensa de la disposición adicional y de la propia Constitución.

Recordó su intervención en la Comisión Constitucional. Reiteró la necesidad de reparar la gran injusticia que había supuesto la Ley abolitoria de 1876 y cómo el restablecimiento de los Fueros vascos debía ser fruto del acuerdo entre las instituciones representativas y la representación nacional, “lo que no supone afectar a la soberanía del Estado, puesto que el poder legislativo se reserva la facultad de aprobar o no dicho acuerdo”.

Se refirió a la campaña de que había sido objeto al presentarle como “contrario o enemigo de los legítimos derechos del pueblo vascongado” y leyó un pasaje de un artículo suyo publicado en 1972 bajo el título “Los Fueros del País Vasco” en el

que defendía la reintegración foral vascongada, cuyo contenido desmentía a sus detractores⁵⁴.

Manifestó cómo el actual presidente del Gobierno Vasco en el exilio, Jesús María Leizaola, en el debate de la Constitución de 1931, que ninguna referencia hacía a los derechos históricos forales, intervino en el pleno del Congreso afirmando que el proyecto de Constitución, en su título I, equivalente al actual título VIII, “admite en realidad el dar un cauce a la aspiración vasca fundamental que consiste desde hace noventa y dos años en ver restaurada, como cuerpo político propio, aquella personalidad políticamente existente, de una manera efectiva, con poderes efectivos hasta 1839”, de modo que “ninguna dificultad tuvieron los nacionalistas vascos en admitir el marco de la Constitución para tratar de dar satisfacción a sus aspiraciones autonómicas que concretaron en un Estatuto de autonomía que fue plebiscitado por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya”.

Invitó a los nacionalistas vascos “con todo afecto” a “decir sí a una Constitución que no sólo permite encajar en sus preceptos todo el ámbito autonómico del Estatuto vasco de 1936, sino que además hace un reconocimiento expreso de los derechos históricos que pueden restablecerse al propio tiempo que se actualizan”.

Y concluyó con estas palabras:

Señor Presidente, quiero aprovechar la ocasión de estar en el uso de la palabra para anunciar la retirada de este voto particular, 538, que los senadores navarros de Unión de Centro Democrático habíamos mantenido para su defensa en el Pleno.

Esta fórmula tenía la virtualidad de tratar de servir de vía de entendimiento entre las posiciones de la enmienda aprobada en la Comisión Constitucional y la que en su día aprobó el Congreso.

Nuestro voto particular desarrollaba lo que está implícito en la fórmula del Congreso, mas no habiendo sido posible, pese a los esfuerzos

54 El artículo leído por el senador Del Burgo decía así: “Restablecer las instituciones forales (vascongadas), después de casi un siglo de estar en suspenso, no quiere decir que hayan de aplicarse las mismas fórmulas concretas de representación y organización. El régimen foral era esencialmente dinámico y es lógico suponer que en este período se hubieran introducido abundantes reformas... Defender el restablecimiento del Fuero no es tratar de volver a estructuras arcaicas, sino dar satisfacción a uno de los anhelos más intensos del hombre de nuestro tiempo: la participación en las tareas públicas. En el caso del Fuero, además de ser un acto de justicia, robustecería la unidad española que no hay que confundir con el uniformismo jurídico que, por desgracia, padece nuestro país como una auténtica camisa de fuerza... Para las regiones no forales la descentralización es igualmente necesaria. No se aboga por la instauración de privilegio alguno. Lo que sucede es que en unos casos la autonomía regional sería consecuencia de la tradición histórica y, en otros casos, deberá descansar en un acto de consciente limitación del Estado... ¿No convendría meditar que mientras los fueros vascos estuvieron vigentes en las Provincias éstas figuraron siempre en la vanguardia de la lealtad a la Monarquía española y a los destinos transcendentales de la hispanidad?”.

realizados, llegar a un acuerdo político con el Grupo nacionalista vasco, nuestro voto particular carece de sentido en estos momentos.

Lo retiramos no sin recordar las palabras que el señor González Seara acaba de pronunciar, así como también las que dijo en la Comisión Constitucional de una forma rotunda, que está claro que en la disposición adicional Navarra y Alava no tienen por qué actualizar sus derechos históricos de acuerdo con lo que aquella establece, porque son unos derechos que han tenido vigentes y ha sufrido la actualización pertinente.

Junto a las consideraciones anteriormente dichas, como navarros y en congruencia con lo aprobado por el Consejo Foral el 31 de julio, nos sentimos plenamente satisfechos con el resultado, que no va a ser otro que el amparo y respeto de la Constitución a nuestro régimen foral en el marco de unas Cortes Constituyentes que han dado inequívocas muestras a lo largo de la legislatura, de respeto a los principios e instituciones de nuestra foralidad. Una foralidad, Señorías, sentida desde lo más hondo de nuestra españolidad y que está en todo momento dispuesta a cumplir con los objetivos de solidaridad que son fundamento de nuestra Constitución.

Pero la batalla no había terminado. Eran las dos de la tarde y faltaba por debatir una enmienda “in voce” presentada por el grupo parlamentario Socialista. Por otra parte, mientras se desarrollaba la sesión, el senador Joaquín Satrústegui había tomado la iniciativa para tratar de encontrar una fórmula de consenso y, a tal efecto, había distribuido entre los grupos una enmienda “in voce” del siguiente tenor literal:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, todo ello conforme a la Constitución.

En vista de ello, al término de la intervención del senador Del Burgo, el portavoz nacionalista Michel Unzueta solicitó la palabra y pidió que se suspendiera la sesión “por el tiempo necesario”, habida cuenta de que “en estos momentos, fuera de este salón, se están llevando a cabo unos intentos negociadores”. El presidente accedió a un receso de quince minutos.

Reanudada la sesión, intervino el senador socialista Aguiriano para defender la siguiente enmienda “in voce”:

La Constitución reconoce y garantiza los derechos forales de las provincias de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, cuya reintegración y actualización, en su caso, se llevará a cabo de acuerdo entre las

máximas instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, a través del estatuto.

El estatuto de autonomía elaborado en la forma establecida en el párrafo anterior asumirá las competencias que para las Comunidades Autónomas establecen los artículos concordantes de esta Constitución, y la incorporación definitiva de los derechos forales al ordenamiento jurídico, en el ámbito general del título VIII y será sometido al referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales. Tras su aprobación por éstas será promulgado como ley.

Aguiriano expuso cuál había sido la postura de los socialistas en todo este proceso. Habían apoyado la disposición adicional aprobada por el Congreso. Asimismo, habían dado su voto favorable a la enmienda de Senadores Vascos en la Comisión Constitucional, “aun a sabiendas de que no era una enmienda que pudiese ser aceptada por este Pleno, pero con ello pretendíamos fundamentalmente, forzar una negociación que posibilite el llegar a un acuerdo entre las fuerzas mayoritarias del país; y fruto, especialmente, de nuestro voto a favor, hemos llegado hasta este momento en la búsqueda de la solución.

Pasó a defender seguidamente su enmienda con estas palabras:

Nosotros elaboramos esta enmienda entre dos límites muy claros y definidos; por una parte, la disposición adicional que fue aprobada en el Congreso, que fue apoyada por UCD, pero no por el Partido Nacionalista Vasco; y el otro límite estaba en la enmienda aprobada en el Senado, que ocurrió a la inversa: aprobada por el Partido Nacionalista Vasco pero no por Unión de Centro Democrático.

Para nosotros era fundamental que el pueblo vasco no tuviese ningún tipo de privilegios. Como socialistas no consentimos que ningún pueblo del Estado español tenga privilegios sobre el resto de los pueblos. Por eso en nuestra enmienda hacemos una referencia concreta al título VIII. Nuestra enmienda, en cambio, favorece una actualización y modernización de los antiguos derechos forales, a la vez que profundiza en la autonomía, pudiéndose alcanzar cotas de autogobiernos muy superiores a las de cualquier otra Constitución española.

Anunció que los socialistas se abstendrían en la votación de las enmiendas que pudieran ponerse a votación antes que la suya, “con objeto de conseguir que nuestra propuesta, que creemos la más coherente y lógica de todas, salga adelante”. Y concluyó:

Señoras y señores Senadores, España entera y Euskadi en particular están pendientes de nuestra decisión. Hagamos honor a esa atención y aprobemos la enmienda socialista que, si no gusta a todos, yo estoy convencido de que es la que menos disgusta.

Faltaba el turno de Michel Unzueta que ocupó la tribuna para defender la enmienda 979, que había sido rechazada por la Comisión Constitucional, antes de que se votara la enmienda alternativa que resultó aprobada.

Esto suponía la vuelta de los nacionalistas al punto de partida, lo que fue justificado por Unzueta con las siguientes palabras:

Nuestra disposición adicional lo que pretende, en definitiva, es sentar unas bases que en algún modo pudieran ser calificadas como una tregua del viejo problema foral vasco, una tregua en la que nadie pueda decir que sale ganando; mejor dicho, saldría ganando España, pero al menos ningún partido político pueda decir que sale ganando. Lo único que hacíamos era sacar este tema a esa espiral de amargura y a esa espiral de frustraciones que ha tenido hasta este momento, y lo llevábamos, en frase que he utilizado muchas veces, a una etapa de paz y tranquilidad para que nosotros o las generaciones que nos signa resuelvan definitivamente el problema.

(...)

Hay dos cosas que no podíamos hacer. En primer lugar, que el reconocimiento de los derechos históricos fuera, de una forma tan confusa o ambigua que, en definitiva, al final nadie supiera dónde estábamos.

Se refirió entonces a los debates producidos en 1839 en el Congreso y el Senado. Recordó los intentos de definición de la unidad constitucional que se produjeron en el Congreso entonces, citando al entonces ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrazola y de Juan Martín Carramolino, ministro de la Gobernación, así como al Conde de Ezpeleta, presidente de la Comisión de fueros, para concluir que “en el siglo pasado fueron capaces de compaginar – aunque después la desgraciada y triste historia de España no

permitiera desarrollar este precepto- el concepto de los pueblos vascos a conservar sus fueros”⁵⁵.

Estamos seguros de que al presidente Garaicoechea, que seguía el debate desde la tribuna de invitados del Senado, le habría contrariado esta defensa del concepto de unidad constitucional inserto en la Ley de 1839, que venía a refrendar cuanto sobre la misma sostenían los centristas navarros encabezados por Del Burgo, razón por la que oponían a su derogación. Pero los discursos parlamentarios, de los que por fortuna queda constancia en los *Diarios de Sesiones*, ofrecen en ocasiones no pocas sorpresas.

Finalizó su discurso con estas palabras:

Pues bien, todo este esfuerzo y toda esta buena voluntad, que al menos ha sido siempre nuestro propósito, decía que tenía dos límites. Uno, que, en la formulación que se adopte para salvaguardar los derechos históricos, sin ningún ánimo de privilegio, al menos en esa formulación quede claro que lo esencial de esos derechos históricos quedan reservados, y que la Constitución no es un obstáculo a su desarrollo. Y el otro punto, el otro límite, que no hemos podido soslayar es de naturaleza puramente democrática.

Hemos dicho, y yo lo digo ahora solemnemente en esta Cámara, que cualquier formulación que por nuestra parte supusiera la extinción de unos derechos históricos, aunque nosotros lo aceptáramos, sería, en el terreno democrático, inválida. Ningún partido político, cualquiera que sea su responsabilidad o importancia y, desde luego, sus representantes parlamentarios, más aún, ni siquiera todos los representantes parlamentarios del pueblo vasco, podrían aceptar que, bajo una fórmula constitucional, quedaran extinguidos unos derechos históricos, si esto previamente no se consulta al pueblo vasco que es, en definitiva, y siguiendo precisamente la doctrina establecida en uno de los primeros

55 Michel Unzueta advirtió que no estaba seguro de si el ministro de Gracia y Justicia, Lorenzo Arrazola (al que por error el *Diario de Sesiones* denomina Arazaga), el ministro de la Gobernación, Juan Martín Carramolino, y el presidente de la Comisión de Fueros, conde de Ezpeleta, habían pronunciado las palabras por él citadas en el Congreso de los Diputados. En realidad lo fueron en el Senado, en el mismo salón en el que hablaba el senador nacionalista. Estas fueron las palabras citadas por Unzueta: Arrazola: “La unidad de una cosa se salva en los principios que la constituyen, en los grandes vínculos, en las grandes formas características y, de ninguna manera, en los detalles. ¿La Monarquía de Castilla dejará de ser una; la Monarquía absoluta de España dejaría de ser una, porque hubiera infinidad de diferencias de pueblo a pueblo? Creo que se salva la unidad constitucional habiendo un solo Rey para todas las provincias, un mismo poder legislativo, una representación nacional. Habrá una Reina y será Reina constitucional de todos los españoles”. Carramolino: “Unidad constitucional será la conservación de todos los grandes vínculos, y la concesión de fueros que se propone esta ley *¿qué ofende la unidad constitucional?* [En el *Diario de Sesiones* no se transcribe la frase que hemos destacado en cursiva, con la que Carramolino concluyó su definición de unidad constitucional.] Conde de Ezpeleta [José de Ezpeleta y Enrile, senador por Navarra]: “La Comisión, por su parte, está acorde si se entiende el artículo 1º tal como el Ministro de Gracia y Justicia ha manifestado. Si la unidad constitucional no se entiende como régimen constitucional, si se tomara en ese sentido, sería una decepción, un engaño, porque sería decir que estamos dando una cosa, no dándola. Entonces no habría nada y las provincias quedarían reducidas a un estado peor”.

preceptos de este proyecto constitucional, el detentador⁵⁶ último de estos derechos, pero, salvando estos límites, nosotros hemos estado dispuestos, y seguimos estándolo, a la aceptación de cualquier fórmula.

Fue entonces cuando pidió la palabra el vicepresidente Abril Martorell. La temperatura política subió varios grados en el salón de plenos del Palacio de la Marina Española, donde los senadores esperaban expectantes las palabras de uno de los principales artífices del consenso constitucional, en respuesta a las últimas palabras del senador Unzueta.

Abril inició su discurso destacando el carácter marcadamente autonomista de la Constitución, con altos niveles de autogobierno para cada una de las comunidades españolas:

Nosotros creemos que hasta los deseos más autonomistas o más nacionalistas pueden tener acogida clara dentro de esta Constitución. Lo que también creemos es que en la interpretación de la Constitución, y en la relación con este punto, no cabe ningún tipo de ambigüedades.

(...)

La disposición adicional que viene redactada desde el Congreso contiene, en sí misma, unos ingredientes, como ha dicho mi compañero de partido Jaime Ignacio del Burgo. Por primera en las Constituciones españolas se contienen en sí mismo unos ingredientes que pueden resolver, definitivamente, el pleito que lleva esperando demasiados años su solución, pero también, de un modo claro, sencillo e inequívoco, lo reconduce a un marco constitucional que es lo suficientemente amplio para que quepa todo ese conjunto de pretensiones largo tiempo demorada.

Entendemos, y es útil recordar, la historia antigua y la historia reciente y cuando esta posición de la disposición adicional fue votada en la Comisión Constitucional, prácticamente por unanimidad como se recordará, y en todo caso con el voto de los representantes del Partido Nacionalista Vasco, aquella Comisión Constitucional constituyó un gran motivo de distensión para nuestro país...

El vicepresidente Abril defendió la congruencia de su partido que en ningún caso hacía cuestión de gabinete de los textos, “pero que tienen que estar inequívocamente dentro de la Constitución”.

Y en un último intento de conciliación anunció que su grupo estaba dispuesto a votar a favor de la enmienda 150 bis, a la que ya hicimos referencia anteriormente. Texto que no satisfacía plenamente a los centristas navarros por los motivos que expusimos, aunque contuviera aspectos positivos como la previsión de que la actualización de los derechos históricos habría de hacerse

⁵⁶ Del Burgo utilizó indebidamente la palabra “detentador”, que es sinónimo de usurpador. La palabra correcta habría sido “titular”.

de común acuerdo por las instituciones representativas de los territorios forales y el Gobierno y la declaración de que la foralidad vigente no quedaba alterada ni tampoco su naturaleza jurídica⁵⁷.

Manifestó que ésta era la última oferta a los nacionalistas. No había margen para seguir negociando. No obstante, aceptaba que se pospusiera la sesión durante una hora –eran las tres y diez minutos de la tarde– para que el Partido Nacionalista Vasco pudiera fijar su postura definitiva.

El presidente levantó la sesión para reanudarla a las cuatro y media de la tarde, aunque dio comienzo a las cinco y quince minutos. El motivo del retraso estuvo en las conversaciones sobre la enmienda “in voce” que había distribuido entre los grupos parlamentarios el senador Satrústegui, perteneciente al Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes.

El primero en tomar la palabra fue el senador Unzueta, que rechazó el ofrecimiento del vicepresidente Abril, por tratarse de una enmienda que en las conversaciones llevadas a cabo en la recta final del debate en el Congreso había sido rechazada por los nacionalistas.

Anunció que su grupo parlamentario solicitaba el pronunciamiento de la Cámara sobre una nueva enmienda “in voce”, que reproducía prácticamente el texto ofrecido por el vicepresidente Abril en la sesión de la mañana, aunque con “brevísimas correcciones”. Estas consistían, básicamente, en que la ubicación del precepto no sería en el título VIII sino en una disposición adicional de la Constitución, razón por la que se reproducía prácticamente en su literalidad el primer párrafo de la aprobada por el Congreso, sustituyendo la expresión “ampara y respeta” por la de “reconoce y ampara”. Además se modificaba el inciso “y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles” por “garantizándose, asimismo, la igualdad y solidaridad de todos los españoles” y se suprimía la previsión de que a partir de la entrada en vigor del estatuto que se elaborase de común acuerdo con las instituciones forales quedarían reconocidos y amparados por la Constitución los derechos históricos así actualizados. De

⁵⁷Reproducimos el texto de la enmienda 150 bis, para una mejor comprensión del debate: “El Estatuto de autonomía de los territorios forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencia que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles. / El Estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150. A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados por la Constitución. / En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma”.

modo que la enmienda propuesta quedaba redactada del siguiente modo⁵⁸:

La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales. El Estatuto de autonomía de dichos territorios podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencias que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles.

El estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150.

Su modificación se acomodará al mismo procedimiento.

En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma.

Asimismo, dejó constancia de que el senador Irujo presentaba a su vez una enmienda “in voce”, que reproducía el texto aprobado por el Consejo Foral de Navarra⁵⁹.

El presidente Antonio Fontán, después de que el secretario les diera lectura, anunció entonces que iba a procederse a la votación de las cuatro enmiendas “in voce” que se habían presentado a la Mesa. La primera sería la del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes⁶⁰, la segunda la del senador Satrústegui, la tercera y las dos últimas, la de Senadores Vascos y la del senador Irujo.

⁵⁸ Para mejor comprensión de las “brevisimas correcciones” transcribimos el texto de la enmienda inicial: “La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales. El Estatuto de autonomía de los territorios forales podrá llevar a cabo el reconocimiento y actualización de sus derechos históricos, respetando en todo caso los límites de competencias que resultan del artículo 148 (actual 149) y concordantes, y los principios de igualdad y solidaridad de todos los españoles.

El estatuto se elaborará de común acuerdo por las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno, siguiendo en lo demás la tramitación prevista en los párrafos 3 y 4 del apartado 2 del artículo 150. A partir de la entrada en vigor del Estatuto, los derechos así actualizados quedarán reconocidos y amparados por la Constitución.

En cualquier caso, no queda alterada la foralidad vigente, así como tampoco la naturaleza jurídica de la misma”.

⁵⁹ Dejamos constancia de que en la sesión de la mañana, antes de la intervención del senador Del Burgo, el presidente dio la palabra al representante del Grupo de Senadores Vascos para la defensa del voto particular de dicho Grupo Parlamentario, que reproducía la propuesta aprobada por el Consejo Foral de Navarra. Ninguno de los senadores vascos pidió la palabra, por lo que la enmienda se dio por decaída. (CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., p. 4960.)

⁶⁰ La enmienda proponía la supresión de la disposición adicional primera del dictamen de la Comisión Constitucional y la eliminación en la disposición derogatoria de las leyes abolicionistas de la expresión “en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia...”.

Pero antes de iniciarse las votaciones, el portavoz del grupo parlamentario de UCD, Antonio Jiménez Blanco, solicitó que se leyera de nuevo la enmienda de Satrústegui. Así se hizo:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno, por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución.

Tras su lectura, Jiménez Blanco “comprendiendo que, por las circunstancias del caso [se estaba a punto de producirse las votaciones], yo me atrevería a preguntar a través del señor Presidente si esta enmienda “in voce” presentada por el señor Satrústegui tendría la aceptación del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos”.

El presidente concedió la palabra al senador Unzueta, que subió a la tribuna y tras unos momentos de vacilación pronunció estas escuetas palabras, que fueron acogidas con grandes rumores:

Recibo indicación de respuesta negativa.

Y abandonó la tribuna visiblemente contrariado⁶¹.

El presidente concedió entonces la palabra al autor de la enmienda, Joaquín Satrústegui. Tras informar a la Cámara que en las conversaciones que había mantenido con la minoría nacionalista habían llegado a un acuerdo sobre el contenido de la enmienda que terminaba con la expresión “todo ello conforme a la Constitución”⁶², el senador Satrústegui añadió.

Este texto tenía el voto absoluto de los Senadores Vascos.

Luego ha habido una variante que consiste en que, tras las palabras “los respectivos Estatutos de autonomía”, se añaden las siguientes: “cuyo

61 El autor, desde su escaño en la Mesa de la Cámara, observó que el presidente del PNV, Carlos Garaicoechea, desde la tribuna del público ordenó con un gesto imperativo a Unzueta que dijera “no”. La frase de Unzueta demuestra su enfado interior, pues todo induce a pensar que estaba dispuesto a apoyar la enmienda de Satrústegui. Prueba de ello es que minutos después, en el turno de explicación de voto, no sería él sino el senador Vidarte quien explicaría las razones de la postura contraria de su Grupo Parlamentario.

62 El texto que, según Satrústegui, había aceptado el PNV decía así: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización general se realizará, en su caso, de acuerdo entre sus instituciones representativas y el Gobierno por medio de los respectivos Estatutos de autonomía, todo ello conforme a la Constitución”. Se trataba del mismo texto de la disposición adicional aprobada por el Congreso, si bien sustituía la expresión “en el marco de la Constitución” por la de “todo ello conforme a la Constitución”.

contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución”. Esta es la variante que para que pudiera prosperar he tenido que introducir en el voto particular presentado.

El primer borrador decía, “todo ello conforme a la Constitución”. La variante, “cuyo contenido se ajustará en todo a lo dispuesto en la Constitución”.

Creo que sería una desgracia que, por una pequeña diferencia de palabra, no obtuviéramos hoy aquí un voto unánime. No tengo más que decir.

El senador Vidarte, del Grupo Senadores Vascos, pidió la palabra “por una cuestión de orden”. Concedida por el presidente, dijo:

No sé si es una cuestión de orden, pero, evidentemente, creo que ha habido una alteración de los términos en que se han producido las conversaciones.

La enmienda que el señor Satrústegui ha presentado esta mañana a nuestro Grupo, en el cúmulo de conversaciones que estaban teniendo lugar dentro de este recinto, establecía, efectivamente la elaboración del Estatuto de autonomía conforme a la Constitución. Nosotros nunca hemos negado, puesto que la Constitución los respeta y garantiza, que los derechos históricos se enmarcaran de alguna manera en todo aquello que no fuera antitético con ellos, dentro de la Constitución (Rumores), sin que esto supusiera nunca el menor privilegio (Rumores).

El presidente le advierte: Está Su Señoría entrando en debate.

No sé si es cuestión de orden. (*Denegaciones y rumores*). Voy a decir lo que ha pasado, Lo que ha ocurrido es que, cuando estaba redactando el señor Satrústegui este texto, otra mano diferente le ha introducido esto de “en todo”, con lo que no podemos estar de acuerdo porque hay cosas antitéticas entre el Derecho foral y el Derecho común.

Pidió entonces la palabra Abril Martorell. El vicepresidente reiteró lo dicho en su intervención de la sesión de la mañana. Pero añadió algunas precisiones más:

Nosotros, como Unión de Centro Democrático, no podemos reconocer unos derechos históricos sin saber qué pasa con ellos. Es una simple función de responsabilidad, y entendemos y respetamos las otras posiciones. Nosotros necesitamos saber que en caso de una colisión entre esos derechos históricos y la letra de la Constitución, una cosa muy sencilla: que prevalece la Constitución.

Entonces, no hay problemas de redacción, señores, pese a toda la buena voluntad desplegada esta mañana; hay problemas de principio, hay problemas de fijación de esos principios. Y como se dijo en el Congreso, cuando se tarda cientos de horas de personas muy responsables en encontrar redacciones, procede hacer una fijación de

los principios de base sobre los que nos estamos moviendo, y al encontrarnos con esa fijación, lo mejor probablemente para todos y para la paz de este país es no levantar el telón.

Señores, aceptar la Constitución con una redacción o con otra es claramente aceptar la primacía de esa Constitución sobre cualquier otra cuestión en este país. La foralidad que actualmente está vigente, la que actualmente existe en Navarra y en Alava, la que está disfrutada pacíficamente es una foralidad derivada sin perjuicio de la unidad constitucional.

(...)

Hay que decir muy claramente al pueblo vasco que todo el Estatuto del 36 cabe en la Constitución y hay que decir muy claramente que los hechos que fueron suprimidos el año 36 o el 37 caben en la letra jurídica de la Constitución. Los problemas vendrán después al redactar las fórmulas concordadas de una manera o de otra, pero procede cuanto antes cerrar el hecho constitucional, permitir que todas las posiciones que son legítimas descansen en paz, y empezar a reconstruir cuanto antes el País Vasco, que realmente, está sufriendo demasiado por esta prolongación del hecho constitucional.

El vicepresidente se refirió a las enmiendas del senador Satrustegui y del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes, reconociendo haber apreciado en ellas “valores positivos”. Pero al no aceptarse por el PNV la primacía de la Constitución [de la enmienda acordada con Satrustegui no se deducía la conclusión de Abril] no era posible prestarles su apoyo. Y finalmente concluyó con estas palabras, que pusieron punto final al debate en el Senado sobre la cuestión de los derechos históricos forales:

No obstante, entendemos que, de alguna manera, el reconocimiento de esos derechos históricos es un hecho positivo, pese a que el Partido Nacionalista Vasco, probablemente en este momento, le resulte imposible o muy difícil aceptarlo. Entendemos, de todas maneras, que es un hecho positivo y, por tanto, al no ser aceptada la propuesta de última hora de esta mañana del 150 bis y no tener posibilidades tampoco de obtener un sí, que realmente es lo que cerraría esta situación, nos vamos a mantener en la propuesta inicial del texto del Congreso que, en definitiva, encierra todo el potencial afectivo y jurídico que cualquiera de las otras fórmulas encierra.

Fernando Abril Martorell era ingeniero agrónomo, de modo que cuando se adentraba en el proceloso mar del derecho se notaba que podía ser un político hábil pero no por ello dominar ni los conceptos ni la técnica jurídica. Después de haber hecho la propuesta del 150 bis, no es fácil de entender por qué no aceptó una enmienda que aceptaba íntegramente su contenido, aunque cambiara la ubicación del precepto e incorporaba el párrafo primero

de la disposición adicional aprobada por el Congreso. Recuérdese que nadie en esta Cámara había discutido que el amparo a los derechos históricos se produjera en una disposición adicional. Más aún, era esa la ubicación que UCD votaría instantes después. Por otra parte, la cita literal del párrafo primero de aquella disposición era inobjetable. Y el vicepresidente no tuvo en cuenta que el segundo párrafo que finalmente se incorporó a la Constitución establecía que la actualización general del régimen foral se hiciera “en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía”. Decir “en el marco de la Constitución” ofrecía los mismos problemas interpretativos que los suscitados en 1839 respecto a la “unidad constitucional”, pues se trataba de un concepto jurídico indeterminado, pero que tenía la ventaja de ofrecer un campo abierto a una interpretación flexible. Por el contrario, la sustitución del párrafo segundo por el contenido del 150 bis concretaba cómo había de hacerse la actualización: acuerdo entre las instituciones representativas y el Gobierno, refrendado por el pueblo de cada territorio, y fijaba el límite al que había de sujetarse el Estatuto “foral”, que debería respetar “en todo caso” los límites de las competencias exclusivas del Estado. Esto último podía conducir a la imposibilidad de restablecer ninguna competencia histórica contraria a la letra de la Constitución, algo que podría ocurrir, por ejemplo, con los conciertos económicos. Y era esto precisamente lo que acababa de defender el propio Abril Martorell. Por todo ello no es fácil de entender qué le llevó al vicepresidente a rechazar una enmienda, como la pactada por Satrústegui con los nacionalistas, que respondía a su criterio de no reconocer unos derechos históricos “sin saber qué pasa con ellos”. Como tampoco es fácil de entender si realmente el PNV quería que la enmienda se aprobara o, sencillamente o pretendía acumular argumentos para justificar ante el pueblo vasco su negativa a refrendar la Constitución. Aunque también pudo valorar que la famosa “enmienda Arzallus”, que hoy contiene el artículo 150 de la Constitución, venía a ser la garantía de que pudieran transferirse facultades de titularidad estatal en materias de competencia del Estado que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (expresión tan indeterminada como el concepto de “unidad constitucional” o las expresiones “en el marco de la Constitución” o “conforme a la Constitución”). Pero en tal caso el PNV habría tenido que votar a favor de una Constitución cuyo fundamento es la unidad indisoluble e indivisible de España.

No hay duda de que si se llega a aprobar la enmienda, las cosas podían haberse complicado para el fuerismo reformista de la

UCD navarra. Es verdad que se reconocía la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra, es decir, su carácter paccionado. Pero podía entenderse que un hipotético pacto foral de reintegración y mejoramiento debería formalizarse a través de un único estatuto, pues la propuesta relativa al 150 bis no utilizaba el plural, lo que habría impedido a Navarra actualizar su régimen foral mediante un estatuto singular⁶³.

El presidente sometió a votación, en primer lugar, el voto particular del grupo parlamentario de UCD, que suponía la vuelta al texto del Congreso. Efectuada la votación fue aprobado por 129 votos a favor, 13 en contra, con 78 abstenciones⁶⁴. Una vez confirmada la redacción originaria de la disposición adicional no había lugar a votar el resto de los votos particulares o enmiendas.

La disposición derogatoria

A lo largo de esta exposición hemos reflejado la controversia sobre la posible derogación en el texto constitucional de la Ley de confirmación de Fueros de 25 de octubre de 1839. Para los nacionalistas su abolición era imprescindible tanto para las Provincias Vascongadas como para Navarra. Los centristas navarros, sin embargo, abogaban por la exclusión del antiguo Reino de tal derogación por considerar que en ella tenía su anclaje jurídico la Ley Paccionada de 1841 y, además, en ningún caso podía hacerse sin la intervención de las instituciones navarras. También se recordará como el Consejo Foral de Navarra en su sesión de 2 de agosto de 1978 había optado por una fórmula ecléctica consistente en aceptar su derogación pero sólo en los aspectos que pudieran tener carácter abolitorio. Fórmula esta última que los centristas navarros habían aceptado a sabiendas de que se trataba de un brindis al sol ante la imposibilidad de determinar con claridad

63 El autor deja constancia de que respiró aliviado cuando el pleno del Senado aprobó la vuelta al texto que se incorporó definitivamente como disposición adicional primera de la Constitución, que abrió el camino a Navarra –y también a los territorios forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, a los que el Estatuto vasco de 1979 calificará de “históricos”–, para iniciar su propio proceso de reintegración foral que culminó en 1982 con la promulgación de la Ley Foral de Reintegración y Mejoramiento del Fuero.

64 El Grupo Socialista se abstuvo. El senador vasco Gregorio Monreal solicitó tras conocer el resultado de la votación cómo había votado la Mesa, contestando el presidente que los cuatro miembros de UCD (entre los que se encontraba el senador Del Burgo) habían votado a favor del voto particular, mientras que dos miembros del Partido Socialista se habían abstenido. Puesto que en la Mesa los socialistas tenían tres senadores, es de suponer (aunque el autor no lo puede asegurar) que el vicepresidente segundo, Ramón Rubial, presidente del Partido Socialista Obrero Español y del Consejo General Vasco o no se había abstenido de votar o no estaría presente en el momento de la votación). (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, ob. cit., t. III, p. 4975.) En esta obra, como ya dijimos, se reproducen en facsímil los *Diarios de Sesiones*, el debate de la disposición adicional se inserta en el t. III, p. 4958-4975.

qué aspectos de la ley confirmatoria de los fueros habían sido abolicionarios y cuáles no.

La disposición derogatoria del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso no incluía ninguna referencia a las leyes abolicionarias, aunque como ya expusimos esta pretensión se insertaba en algunas de las enmiendas “forales” presentadas por el PNV. Fue en el curso del debate del Congreso cuando se incluyó el párrafo segundo de la disposición derogatoria que figura en el texto constitucional.

Pues bien, unos días antes del final del debate constitucional en el Congreso de los Diputados, el diputado Jesús Aizpún y el senador Jaime Ignacio del Burgo mantuvieron una reunión con Abril Martorell. El presidente quería conocer su criterio sobre el borrador de una enmienda “in voce” que UCD estaba dispuesta a presentar en pleno⁶⁵, con el siguiente texto:

En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se consideran definitivamente derogados Real Decreto de la Ley de 25 de octubre de 1839 y la Ley de 21 de julio de 1876.

Los representantes navarros dejaron constancia en primer lugar de la incorrección de llamar Real Decreto a la Ley de 1839 y convencieron al vicepresidente de que no procedía dicha derogación en lo que a Navarra se refería⁶⁶.

La enmienda, redactada finalmente por Herrero de Miñón, fue presentada y defendida por él en la sesión del 21 de julio de 1978⁶⁷. Consistía en la adición de un nuevo párrafo –el número 2– a la disposición derogatoria:

65 El 20 de julio de 1978, a las cuatro de la tarde, los diputados Astráin y Pegenaute junto con el senador Del Burgo mantuvieron una reunión en el Congreso con el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en la que les informó de que había dado instrucciones para que no se derogase, en lo que a Navarra se refiere, la ley de 1839 y quedara claro que la derogación afectaría únicamente a las Provincias Vascongadas. Ese mismo día se entregó a Herrero de Miñón un escrito, firmado por José Pedro Pérez Llorca y Jaime Ignacio del Burgo en el que se le indicaba que hiciera constar que “la Ley de 1839 sólo se deroga respecto a Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, únicos territorios que precisaban de una actualización general a la que se refiere la disposición adicional respecto a los derechos históricos de los territorios forales”. Herrero de Miñón en su intervención en defensa de la enmienda dejó claro el primer extremo, aunque no hizo alusión al segundo. (Archivo del autor.)

66 El autor recuerda que en una primera lectura el diputado Aizpún manifestó a Abril que estaba de acuerdo con el texto propuesto. Con toda delicadeza le hice ver que su padre, Rafael Aizpún Santafé, en un opúsculo publicado en 1952 (al que se hace referencia en la nota 399 del primer volumen) sostenía que la Ley de 1839 era directa e ineludible consecuencia del Convenio de Vergara, y por tanto venía a ser la “segunda etapa” de aquél. Y puesto que la Ley Paccionada tenía por objeto ejecutar la Ley de 1839, ambas disposiciones, junto al pacto de integración en la Corona de Castilla de 1515, tenían el carácter de “pactos de estatus”, inmodificables sin el consentimiento de Navarra. Todas estas razones convencieron a Aizpún.

2. En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada el *Real Decreto*⁶⁸ de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

En la defensa de la enmienda, Herrero de Miñón, interpretó el “alcance técnico” de la cláusula derogatoria. Distinguió entre la doble dimensión de las palabras jurídicas. De una parte, la “dimensión normativa, mediante la cual se pretende transformar la realidad por el derecho” y, de otra, la dimensión “exclusivamente afectiva, que consiste en aquel halo emotivo que las palabras, incluso las palabras de la ley, son capaces de crear”.

A continuación justificó la razón por la que en la Constitución se derogaba el decreto de 1839:

Y nadie ignora en esta Cámara que ha habido normas en el pasado referentes precisamente al País Vasco, y que hay normas hoy en nuestra Constitución que suscitan un halo emotivo en torno a la misma, y sobre las cuales se anudan y se desatan pasiones. Es a la dimensión afectiva de las normas de 1839 y 1876 a la que se dirige precisamente esta disposición derogatoria, y ello explica que una norma de rango constitucional sea el instrumento pertinente para la derogación de un simple decreto, porque en aquel decreto tuvo su origen un problema lamentable al que hemos dedicado largos debates durante el día de hoy. El contenido de las normas de 1839 y 1876 no debe traerse a colación aquí, porque en cuanto tal contenido normativo es hoy irrelevante, en parte es ya caduco, en parte está recogido, reelaborado y conservado por otras normas respecto de cuya vigencia no cabe ni nadie plantea la menor duda.

Probablemente, Herrero de Miñón había preparado su intervención con anterioridad a la advertencia sobre el error de llamar Real Decreto a la Ley de 1839, pues caso contrario no habría cometido este dislate. Sin embargo, a renglón seguido, se refirió a la “ley” de 1839 al argumentar por qué no se derogaba para Navarra, eso sí, con una singular interpretación:

Lo que sí es cierto es que ambas normas fueron el símbolo, fueron el resultado de una victoria de españoles contra españoles, una victoria en aquellas luchas fratricidas que ensangrentaron nuestro siglo XIX. Y precisamente es este carácter de símbolo de victoria parcial y no de

67 Herrero de Miñón informó en conversación mantenida con Virginia Tamayo el 11 de octubre de 1988 que la enmienda “in voce” fue “redactada por él mismo, “a iniciativa de los representantes navarros Del Burgo y Aizpún”. (Virginia TAMAYO SALABERRIA, ob. cit., p. 627.)

68 Momentos antes de que Herrero de Miñón subiera a la tribuna de oradores para la defensa de la enmienda, el autor le hizo ver del error de identificar como Real Decreto a la Ley de 1839.

victoria de España entera lo que hace que la *ley de 1839* se derogue exclusivamente respecto de tres provincias y no respecto de una cuarta, Navarra, porque en este caso la *ley de 1839* fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total⁶⁹.

La votación arrojó el siguiente resultado: 267 votos a favor, 14 en contra y cuatro abstenciones.

En el Senado, no hubo debate sobre la disposición derogatoria de las leyes abolicionarias, pues el senador Monreal retiró el voto particular 567 que proponía suprimirla, no sin antes advertir del error padecido en el texto aprobado por el Congreso al denominar Real Decreto a la Ley de 1839⁷⁰.

Sometido a votación el texto del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el proyecto de Constitución fue aprobado por 209 votos a favor y uno en contra, con 13 abstenciones. El grupo de Senadores Vascos se abstuvo.

69 Véase el debate de la disposición derogatoria en CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit. p. 2550-2551.)

70 El presidente Fontán tras la intervención de Monreal dijo: “Se ha tomado nota. El error procede de la otra Cámara, según me dicen; es un error técnico que podrá ser subsanado”. (CONSTITUCION ESPAÑOLA, ob. cit., t. p. 4988.) Pero no se produjo la corrección anunciada de modo que el texto, con el error que se arrastraba desde el Congreso, fue sometido a la votación final de ambas Cámaras en la sesión del 31 de octubre de 1978. En esta ocasión, el senador vasco Federico de Zavala denunció que no se había rectificado el error, lo que tan poco fue atendido por los servicios jurídicos ni del Congreso ni del Senado. El 28 de octubre de 1978, el número 170 del *Boletín Oficial de las Cortes* publicó el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado, con el texto definitivo de la Constitución. La disposición derogatoria (p. 3736) seguía llamando Real Decreto a la Ley de 1839. En vista de ello, el autor se entrevistó el ministro de Justicia, Landelino Lavilla y con el presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil. Este último ordenó “in extremis” la rectificación del error, de modo que tras la celebración del referéndum, el texto sancionado ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978 derogaba no el Real Decreto sino la Ley de 25 de octubre de 1839. (*Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid*, Año CCCXVIII, núm. 311,1, de 29 de diciembre de 1978. p. 29339.) Como dato anecdótico dejamos constancia de que el Gobierno tuvo que suspender la distribución de un folleto con el texto de la Constitución cuya finalidad era informar a los electores acerca de su contenido, antes de la celebración del referéndum previsto para el 6 de diciembre de 1978. (El autor conserva en su archivo sendos ejemplares de las dos ediciones.)

