

## VIII

### EL FIN DE LA CUESTION FORAL EN EL PAÍS VASCO: EL ESTATUTO DE 1979

#### *La opción autonomista*

Cuando el 30 de octubre de 1978 se aprobó definitivamente la disposición adicional primera de la Constitución, el nacionalismo vasco decidió renunciar a la vía foral para emprender el camino estatutario. La disposición transitoria segunda de la Ley fundamental establecía lo siguiente:

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.

El País Vasco cumplía todos los requisitos exigidos. Había plebiscitado en 1933 un Estatuto de autonomía y contaba con un régimen provisional de autonomía en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 1/1978, de 4 de enero. El órgano colegiado superior de la preautonomía vasca era el Consejo General Vasco.

Dicho organismo el 14 de noviembre de 1978 de acuerdo a su vez con lo dispuesto en el artículo 151,2, párrafo 1º de la Constitución, encomendó a la Asamblea de Parlamentarios Vascos la elaboración del proyecto de Estatuto de autonomía. Este artículo de la Constitución establecía en su párrafo 2º que una vez elaborado el proyecto de Estatuto, debería remitirse a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, habría de examinarlo con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

De alcanzarse dicho acuerdo –especificaba el párrafo 3º del artículo 151–, el texto resultante sería sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial de proyectado Estatuto. El párrafo 4º preveía que si el proyecto de Estatuto era aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, se elevaría a la Cortes

Generales para su ratificación. Una vez cumplido este requisito, el rey sancionaría el Estatuto y lo promulgaría como ley.

En el caso de no alcanzarse el acuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea proponente –disponía el número 5º–, el proyecto de Estatuto sería tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado sería sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas. Si fuera refrendado en cada provincia por mayoría de los votos válidamente emitidos, el rey sancionaría y promulgaría el Estatuto.

El párrafo 6º determinaba que en el caso de que en una o varias provincias no se aprobara en el referéndum, ello no impediría la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en los términos establecidos en la ley orgánica que habría de aprobarse a tenor de lo dispuesto en el artículo 151, 1 de la Constitución.

### ***El proyecto de Estatuto vasco***

Pues bien, en el acuerdo antes citado del Consejo General del País Vasco se estableció el procedimiento a seguir para la elaboración del proyecto de Estatuto. La Asamblea de Parlamentarios procedería en primer término a nombrar una Ponencia redactora del anteproyecto. Una vez concluido su trabajo, se abriría un periodo de cinco días para la presentación de enmiendas. Podrían hacerlo los miembros de la Asamblea, los consejeros del Consejo General Vasco, y los partidos políticos. También “el Consejo de parlamentarios de Navarra”. Esto último era algo extravagante, pues mientras el territorio foral navarro no tomara la decisión de incorporarse al Consejo General Vasco la intervención del Consejo Parlamentario navarro estaba fuera de lugar. Otra cosa es que los nacionalistas seguían dispuestos a mantener la presión sobre Navarra.

La Ponencia estudiaría las enmiendas presentadas y redactaría el anteproyecto definitivo, cuya aprobación quedaba en manos, tal y como preveía la Constitución, de la Asamblea de Parlamentarios vascos, sin cuyo requisito no podría remitirse a la Comisión Constitucional del Congreso.

El 20 de noviembre de 1979 la Asamblea designó la Ponencia redactora del anteproyecto<sup>1</sup>, que a principios de diciembre dio a conocer el borrador de un “Texto Base” del Estatuto. El 7 de diciembre, el PSOE abandonó los trabajos de la Ponencia. En un documento explicativo, los socialistas justificaron su postura por la disconformidad con los siguientes extremos: No aceptaban la restauración de las Juntas Generales porque ello suponía “en la práctica renunciar a una comunidad política vasca”. Rechazaban la regulación de la Hacienda autonómica, es decir, los Conciertos Económicos, por su concepción de partido obrero y la defensa de los trabajadores. No se aseguraba suficientemente la educación y el control democrático y los derechos económicos de los trabajadores, El trato dado a Navarra rebasaba los límites constitucionales. Y finalmente, el Estatuto debía surgir del consenso entre todas las fuerzas políticas<sup>2</sup>. En suma, los socialistas querían un Estatuto puro y llanamente constitucional y no “provinciano”, según expresión de José Antonio Maturana<sup>3</sup>.

La UCD vasca, en una reunión de su comité ejecutivo regional celebrada en Madrid, el 12 de diciembre, expresó su discrepancia con la referencia a los Conciertos Económicos porque su regulación no respetaba “los principios de unidad fiscal, unidad de presión fiscal, igualdad de presión fiscal, solidaridad con el resto de España, de tal manera que no supongan privilegio alguno, sino el respeto a una forma peculiar financiera”. Abogaban también por un “diseño institucional descentralizado” que favoreciera la autonomía de los territorios forales frente a las instituciones comunes. La ejecutiva de UCD desautorizó al diputado Juan Echeverría por haber aprobado el Texto Base, firma que se consideraba hecha “a título personal”. En consecuencia, los centristas anunciaban que presentarían enmiendas al referido texto<sup>4</sup>.

Por su parte, el Consejo Parlamentario de Navarra se reunió en el Palacio del Congreso el 13 de diciembre de 1978 para tratar

---

<sup>1</sup>Por el Partido Nacionalista Vaco fueron elegidos Javier Arzallus, José Angel Cuerda, Emilio Guevara, Kepa Sodupe y Carlos Garaicoechea; por el Partido Socialista Obrero Español, José María Benegas, José Antonio Maturana, Enrique Iparraguirre, Luis Alberto Aguiriano, y Carlos Solchaga; por Unión de Centro Democrático, Juan Echevarría, Jesús María Viana y Jaime Mayor Oreja; por Euskadiko Ezkerra, José María Bandrés y Mario Onaindía; por Alianza Popular, Pedro Mendizábal; por ESEI, Gregorio Monreal y el independiente Juan María Vidarte. El 10 de diciembre de 1978 se acordó incorporar a la Ponencia a Roberto Lerchundi, del Partido Comunista de Euskadi y Mariano Zufía, del Partido Carlista. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 657-659 y 802.)

<sup>2</sup>*Deia*, 8 de diciembre de 1978.

<sup>3</sup>*Deia*, 9 de diciembre de 1978.

<sup>4</sup>Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía contemporánea vasca*, ob.cit. , p. 768.

sobre el borrador del Texto Base. No hubo acuerdo y, al término de la reunión, los parlamentarios de UCD emitieron un comunicado cuestionando la legitimidad a la Asamblea de Parlamentarios Vascos para redactar un Estatuto que afectaba a Navarra y se refería a sus instituciones autonómicas, mientras el pueblo navarro no decidiera, por el procedimiento establecido en la Constitución, si deseaba incorporarse a la Comunidad Autónoma Vasca. Asimismo, manifestaban que esta postura política de respeto estricto a la Constitución era plenamente compartida por UCD, tanto a nivel nacional, como a nivel del País Vasco, postura que se reflejaría adecuadamente en la actuación de nuestro partido en todo el proceso de tramitación del referido Estatuto<sup>5</sup>.

Tras el examen de las objeciones y enmiendas presentadas por parlamentarios y partidos, la Ponencia elaboró un nuevo anteproyecto de Texto de Bases, que elevó a la consideración de la Asamblea de Parlamentarios Vascos el 22 de diciembre de 1978 sin incluir ninguna modificación sustancial. Al día siguiente, la Asamblea inicia el debate del anteproyecto que se aprobó después de dos sesiones maratónicas a las cuatro y media de la madrugada del día 24 de diciembre. Se registraron 28 votos a favor, una abstención y ninguno en contra<sup>6</sup>. Euzkadi ya tenía proyecto de Estatuto preparado para el momento en el que se diera el pistoletazo de salida con la entrada en vigor de la Constitución, lo que tuvo lugar al publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* del 29 de diciembre de 1978.

El mismo día 29 de diciembre, el Consejo General del País Vasco convocó a la Asamblea de Parlamentarios Vascos para dar formal cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Constitución en conexión con su artículo 151,2. La Asamblea se reunió por la mañana del día 29 en la Casa de Juntas de Guernica. Sometido a votación, el proyecto de Estatuto fue aprobado por 24 votos a favor, un voto en contra y una abstención<sup>7</sup>.

La tramitación del proyecto de Estatuto quedaría paralizada como consecuencia de la disolución de las Cortes Generales, que

---

<sup>5</sup>En su intervención ante el Consejo Parlamentario, el senador Del Burgo calificó al Texto Base de “antiforal y anticonstitucional y criticó que estuviera redactado como si Navarra formara ya parte de la comunidad vasca y menos si se proclama que ese derecho es “imprescriptible”, porque el Viejo Reino, si lo desea, puede utilizar otra opción constitucional que le permita acceder al status de Comunidad Autónoma, que de acuerdo con la Constitución no podría federarse con ninguna otra. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 769-770.)

<sup>6</sup>Faltaron los diputados de UCD, Juan Echeverría y Jesús Viana, así como el diputado de AP, Pedro Mendizábal.

tuvo lugar el 2 de enero de 1979 y la convocatoria de elecciones generales que se celebrarían el 1 de marzo de 1979.

Respecto al contenido del Texto Base dejaremos constancia de sus puntos más significativos, en especial las referencias a Navarra<sup>8</sup>.

El artículo 1º, 1 del Texto Base decía así:

*El pueblo vasco o Euskal Herria, como expresión de su realidad nacional y para acceder al autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto que es su norma institucional básica.*

El artículo 2º determinaba el territorio del País Vasco:

1. Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya tienen el *derecho imprescriptible* a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
2. La Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrada por los territorios históricos antes mencionados que decidan su incorporación a la misma, a través de los procedimientos previstos en la Constitución.

La referencia a la imprescriptibilidad del derecho de Navarra a formar parte de la Comunidad Autónoma Vasca sería uno de los caballos de batalla en la negociación del Estatuto. Navarra, además de su posible incorporación a Euskadi, tenía otras opciones constitucionales, como la conversión en una Comunidad Autónoma mediante su propio Estatuto de autonomía o emprender la vía foral hasta lograr el Amejoramiento del Fuero.

El artículo 3º parecía respetar la foralidad de los territorios históricos:

---

7A la reunión de la Asamblea de Parlamentarios Vascos que aprobó el proyecto de Estatuto no acudieron ni su presidente, Manuel de Irujo ni los diputados navarros del PSE-PSOE, Gabriel Urralburu y Julio García. El primero estaba enfermo, pero aunque hubiera estado en condiciones de asistir no hubiera podido participar en las votaciones pues su presencia hubiera sido inconstitucional, al haber quedado Navarra fuera del proceso estatutario, según justificó Ramón Rubial, que presidió la Asamblea. No asistieron tampoco los diputados nacionalistas Federico Zabala y José Angel Cuerda, los socialistas José Antonio Aguiriano y Enrique Múgica, los centristas Ricardo Echanove y Jesús María Viana, y el aliancista Pedro Mendizábal. Todos ellos enviaron sendos telegramas al presidente del Consejo General Vasco, Ramón Rubial, sumándose al voto de ratificación del proyecto. El voto en contra fue del diputado del Movimiento Comunista de Euskadi (EMK), Pachi Iturrioz y la abstención del diputado alavés de UCD (independiente), Pedro Morales, que puso en duda que el Estatuto garantizara la devolución de los conciertos económicos a Guipúzcoa y Vizcaya, lo que “nos hace prever un peligro para la autonomía financiera y para el propio concierto de Alava”. Este argumento sería rechazado por el senador Gregorio Monreal por estimar que el Estatuto “no contraviene la foralidad residual, ni niega los conciertos económicos”. (Virginia SALABERRIA TAMAYO: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit., p. 809-813.)

8En su libro, tantas veces citado, Virginia TAMAYO SALABERRIA, relata con detalle la gestación de los preceptos del Texto Base (p. 663-767). Véase su texto íntegro en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, de 12 de junio de 1979.

Cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco se regirá, a su vez, autónomamente, a cuyo efecto podrán mantener su organización y régimen privativo.

Hemos dicho “parecía respetar” la foralidad histórica, pues en realidad ésta quedaba reducida a un hecho residual, al cegarse toda posibilidad proceder a la reintegración foral al amparo de lo establecido en la disposición adicional primera de la Constitución.

El Texto Base, en su artículo 4º, eludía otro escollo de gran importancia cual era el de la capitalidad del País Vasco. El artículo 147, 2 de la Constitución determinaba que los Estatutos de autonomía deberían contener, entre otras cosas, “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias” (apartado c). El nacionalismo vasco defendía que la capital estuviera situada en Pamplona, pero el problema era que mientras Navarra no decidiera su integración resultaba imposible instalar en ella la sede de las instituciones vascas. El artículo 4º contempla una solución de compromiso:

La designación de la sede de las instituciones del País Vasco se hará mediante Ley del Parlamento Vasco.

En cuanto a la bandera –nada se dice del escudo ni del himno–, el artículo 5º del Texto Base dice así:

1. La bandera del País Vasco es la bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca y fondo rojo.
2. Asimismo, se reconocen las banderas y enseñas tradicionales de los territorios históricos.

A la lengua se refiere el artículo 6º:

1. La lengua nacional del País Vasco es el euskera.
2. Los idiomas vasco y castellano son oficiales en el País Vasco y todos sus habitantes tienen el derecho a conocerlos y usarlos.
3. Las instituciones del País Vasco garantizarán el uso oficial del euskera y del castellano, adoptando las medidas y arbitrando los medios necesarios para el conocimiento de ambas lenguas.
4. El Parlamento Vasco regulará el uso de ambas lenguas, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística de la población del País Vasco y poniendo los medios necesarios para la superación de la actual situación disglósica.
5. La Real Academia de la Lengua Vasca (Euskaltzandia) es la institución consultiva oficial en lo referente al euskera.
6. Por ser el euskera patrimonio compartido con otras comunidades y territorios limítrofes vascos, la Comunidad Autónoma podrá establecer

con ellos vínculos culturales destinados a salvaguardar y promocionar dicho patrimonio.

El título primero del Texto Base regula las competencias del País Vasco. Se reflejan en él las que la Constitución reserva con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en su artículo 148 así como las exclusivas del Estado, pero conforme a dicho precepto son susceptibles de transferencia a las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151.

Destacamos entre ellas la referida a la enseñanza, regulada en el artículo 16 como competencia exclusiva, “sin otra limitación que el respeto a los contenidos en el artículo 27 de la Constitución, asumiendo el País Vasco el cumplimiento de las obligaciones que dicho precepto impone a los poderes públicos”. Este precepto sería otro de los más debatidos en el proceso de negociación.

También se atribuye al País Vasco el “régimen de policía”, con inclusión del orden público, con las salvedades preceptuadas en la Constitución (artículo 17).

Asimismo, sin invocación expresa al artículo 150,2 de la Constitución, se prevé que el País Vasco tendrá “competencias legislativas y de ejecución en las demás materias que por Ley Orgánica le transfiera, delegue, atribuya o transmita el Estado según la Constitución, previa aceptación del Parlamento Vasco” (artículo 23,2).

El título segundo regula, en su artículo 24, “los poderes del País Vasco”, que se ejercerán

...a través del Parlamento, del Gobierno Vasco y de su Presidente, de los órganos legislativos de los territorios históricos, que podrán adoptar la denominación de Juntas Generales o Consejo Foral, de las Diputaciones Forales y de la Judicatura del País Vasco”.

He aquí otra injerencia del proyecto de Estatuto respecto a Navarra, ya que la denominación de sus instituciones era de su exclusiva competencia, con arreglo a su régimen foral. Es también la primera referencia al restablecimiento de las Juntas Generales, pero sin hacer alusión a que ya se había producido por disposiciones anteriores así como por la Ley de Elecciones Locales.

El Texto Base no fijaba el número de parlamentarios vascos, decisión que quedaba deferida a la promulgación de una ley del Parlamento Vasco, si bien se establecía que la circunscripción electoral sería “el territorio histórico” (artículo 26). En su disposición transitoria primera, se facultaba al Consejo General del País Vasco para convocar las primeras elecciones tras la entrada en vigor del

Estatuto, pero tampoco se fijaba el número de parlamentarios ni su distribución por cada territorio<sup>9</sup>.

En cuanto a la Justicia destacamos que el Parlamento vasco regularía por ley “la designación de los Magistrados y Jueces del País Vasco”, mediante concurso entre los comprendidos en el escalafón general del Estado, siendo “condiciones preferentes el conocimiento del Derecho Foral Vasco y el de la lengua vasca” (artículo 35).

Es en el artículo 37 donde se regula el régimen de los “Territorios Históricos”:

1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.
2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supone alteración de la naturaleza jurídica y del contenido de competencias regímenes privativos de cada Territorio Histórico.  
En todo caso, asumirán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, en las siguientes materias:
  - a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias Instituciones.
  - b) Elaboración y aprobación de sus Presupuestos.
  - c) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto, así como aquellas que mediante Ley del Parlamento Vasco les sean transferidas.
4. Les corresponderá asimismo el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.
5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada Territorio.

Obsérvese que en ningún momento se habla de régimen foral, sino de “régimen jurídico privativo”. Se proclama que el Estatuto no supone ninguna alteración de su naturaleza jurídica. Pero esto no es cierto, pues se les priva a los territorios históricos de la posibilidad de negociar con el Estado su plena reintegración foral, bilateralidad que es inherente a la naturaleza jurídica de la foralidad. Las únicas competencias exclusivas reconocidas a las Juntas Generales son la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones así como la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Las demás competencias serían las que el Parlamento Vasco decidiera transferirles y el desarrollo y ejecución

---

<sup>9</sup>En la disposición transitoria del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, se fijó en 20 el número de diputados por cada territorio histórico. Sería la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco la que fijaría en 25 el número de diputados por cada circunscripción electoral, que se ha mantenido hasta ahora.



en las materias que aquél señalara. Y a pesar de que se les reconocía como competencia exclusiva la organización de sus instituciones, las elecciones a sus órganos representativos habrían de celebrarse mediante circunscripciones electorales, lo que excluía la posibilidad de que cada territorio formara un solo distrito electoral.

Tampoco en materia fiscal se reconocía en su plenitud la autonomía de los territorios forales, pues se preveía un Concierto Económico único para el País Vasco. La negociación del cupo contributivo del País Vasco al Estado, se llevaría a cabo por una Comisión mixta integrada por tres representantes del Gobierno Vasco y uno más por cada "Diputación Foral", de forma que las Diputaciones ya no podrían tratar directamente con el Estado. Había otra novedad de gran trascendencia. Los territorios históricos estaban obligados a contribuir a las cargas generales del Gobierno Vasco, cuyo reparto entre ellos sería acordado por el Parlamento Vasco, lo que suponía desconocer el principio de bilateralidad inherente a los Concierdos Económicos. Y finalmente, sólo el Parlamento Vasco podía aprobar la creación de nuevos impuestos distintos de los concertados. Eso sí, se reconocía a los territorios históricos la potestad de establecer y mantener su propio sistema tributario, si bien el Parlamento Vasco se reservaba la facultad de dictar "normas de coordinación" del régimen tributario de aquéllos<sup>10</sup>. El País Vasco dispondría de una Hacienda General

---

10El artículo 41 del Texto Base decía así: "1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema tradicional de Concierto Económico o Convenio.

2. El contenido del régimen de Concierto o Convenio anteriormente citado, respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener y establecer, atendiendo a las normas de armonización fiscal que se contengan en el propio Concierto o Convenio y de conformidad con los mismos, el sistema tributario que estimen procedente, siempre que no se opongan al presente Estatuto y a los pactos internacionales y sin perjuicio de las normas que establezca el Parlamento Vasco para la adecuada coordinación del régimen tributario de los Territorios Históricos.

El ejercicio de estas facultades no podrá determinar una presión fiscal inferior a la media en el resto del Estado.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos se efectuará dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales.

c) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios, como contribución a las cargas del Estado por razón de los servicios que no asume la Comunidad Autónoma, y como aportación, en su caso, al Fondo de Compensación Interterritorial.

d) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico y que integran el cupo global antes señalado, así como para su renovación en los períodos que se convengan, se constituirá una Comisión Mixta, integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de la otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado".

financiada, principalmente, por las aportaciones de los territorios históricos<sup>11</sup>.

Se establecía un Tribunal de Cuentas Vasco, con competencia sobre todas las instituciones vascas (artículo 44), lo que de producirse la integración de Navarra supondría la eliminación de la Cámara de Comptos, restablecida en el Real Decreto Paccionado de 25 de enero de 1979.

El Texto Base incluía además una disposición adicional cuando menos sorprendente:

La aceptación del régimen de Autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los Derechos que, como tal, le puedan corresponder en virtud de su Historia y de su voluntad de autogobierno.

Es sorprendente porque de ella se desprende que el Estatuto no era una “estación termini” sino un punto y aparte en el camino del País Vasco hacia no se sabe muy bien dónde. Porque ¿cuáles eran esos derechos históricos del Pueblo Vasco? En el pasado no había habido ninguna unidad política vasca como titular de tales derechos pues era algo incuestionable que la titularidad del régimen foral correspondía a cada una de las Provincias Vascongadas y no al pueblo vasco en su conjunto, sujeto político que nace del propio Estatuto de 1979 o, si se quiere, del Estatuto de 1936, que por cierto no afectó a Navarra. De modo que la “voluntad de autogobierno” del Pueblo Vasco sólo puede ejercerse en ejercicio

---

11La Hacienda General del País Vasco se regulaba en el artículo 42 del Texto Base: “Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios del País Vasco. Sólo el Parlamento Vasco tendrá la facultad de establecer nuevos impuestos al amparo de lo previsto en el artículo 157-1 de la Constitución.
- c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de Deuda.
- f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto”.

del “poder estatuyente” en el marco de la Constitución conforme a las normas reguladoras de los Estatutos de autonomía. Por supuesto, en virtud de esta disposición adicional del proyecto de Estatuto no podían invocarse ni el derecho a la autodeterminación del Pueblo Vasco ni, por tanto, su derecho a convertirse en Estado soberano. Como veremos más adelante esta disposición adicional sería sustancialmente alterada a su paso por las Cortes.

### ***Tramitación parlamentaria***

La celeridad con que habían actuado el Consejo General del País Vasco y la Asamblea de Parlamentarios Vascos para elevar el proyecto de Estatuto a las Cortes el mismo día de publicación de la Constitución en el *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre de 1978), no surtió efecto. Las Cortes se disolvieron el 2 de enero de 1979 por lo que el proyecto tendría que ser tramitado de nuevo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la disposición transitoria tercera de la Constitución.

El 1 de marzo de 1979 se celebraron las elecciones generales, que provocaron cambios en la composición de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. El 20 de marzo la Asamblea ratificó el proyecto de Estatuto para su elevación a las Cortes<sup>12</sup>.

A su vez, las Juntas Generales entre abril y mayo de 1979 acordaron su integración en el Consejo General Vasco<sup>13</sup>. Esto permitió a Carlos Garaicoechea, presidente del EBB del PNV, acceder por unanimidad a la presidencia del Consejo el 9 de junio de 1979, habida cuenta de que su partido era la fuerza política mayoritaria de dicho organismo, aunque sin mayoría absoluta<sup>14</sup>. Se daba la anomalía de que el nuevo presidente del Consejo General Vasco no ostentaba ninguna representación propia en el País Vasco. No era miembro de las Cortes Generales ni de ninguna de las Juntas vascongadas. En cambio pertenecía al Parlamento Foral de Navarra, compatibilizando así su cargo de presidente del Consejo con el de parlamentario navarro, lo que era jurídica y

---

12En las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, el PNV obtuvo en Guipúzcoa el 15% del censo electoral; en Guipúzcoa el 17,1% y en Vizcaya el 18,6%. La distribución de escaños fue la siguiente: PNV 16; UCD; 7; PSOE, 6, y EE 1. En Navarra, UCD consiguió el 23,1% del censo. Esa fue la distribución de escaños: UCD, 6; PSOE, 3, PNV, ninguno. De haberse integrado Navarra en el Consejo General Vasco las fuerzas políticas no nacionalistas hubieran alcanzado amplia mayoría en la Asamblea: 22 frente a 17. (Los datos electorales en Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 826-829.) En la votación de ratificación del proyecto de Estatuto, la Asamblea se pronunció por unanimidad. El sí de UCD fue un voto condicionado, reiterando las reservas que habían formulado en la votación del Texto Base en diciembre de 1978 (*Ibidem*, p. 835.).

13Las Juntas Generales de Guipúzcoa adoptaron el acuerdo de su incorporación al Consejo General Vasco el 22 de abril de 1979, mientras las Juntas de Alava y de Vizcaya lo hicieron el 22 de mayo del mismo año. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 1045).

políticamente reprochable<sup>15</sup>. Para evitar que Garaicoechea pudiera compatibilizar ambos cargos el Gobierno aprobó la víspera de la constitución del Consejo General un Real Decreto estableciendo dicha incompatibilidad<sup>16</sup>. El afectado rasgó el decreto, aunque “algo teatralmente”, según su propia confesión. Poco después formalizaría su dimisión como parlamentario foral<sup>17</sup>.

Para entonces, la Asamblea de Parlamentarios Vascos había designado la delegación que había de acordar el futuro Estatuto con la Comisión Constitucional del Consejo<sup>18</sup>.

En un principio parecía que las dificultades para la aprobación del texto de Guernica iban a ser insalvables. Abierto el plazo para la presentación de “motivos de desacuerdo y consideraciones al proyecto de Estatuto”, se conoció que el Grupo centrista se disponía

---

14En las elecciones a las Juntas Generales celebradas el 3 de abril de 1979 el PNV obtuvo en Alava 26 de los 57 procuradores; en Guipúzcoa, 33 de los 81 junteros; y en Vizcaya, 40 de los 90 apoderados. Esto suponía un total de 99 escaños de los 228 que sumaban las tres Juntas Generales juntas. El segundo Consejo General del País Vasco lo compusieron 9 consejeros del PNV (Pujana, Isasi, Monforte, Robles, Ormazábal, Olarte, Santamaría, J.R. Aguirre y el propio Garaicoechea), 4 del PSOE (Benegas, Solchaga, Iglesias y García Rueda); cuatro de UCD (Viana, Mayor Oreja, Ramírez Escudero y Marco Tabar); y 1 de EE (Bandrés). Al PNV le faltó un consejero para la mayoría absoluta. Reseñamos asimismo que en las elecciones a las Juntas Generales el PNV obtuvo el 40% de los votos emitidos en Alava, el 35,18% en Guipúzcoa y el 36,67% en Vizcaya. En las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, el PNV había obtenido en el País Vasco el 27,63% de los votos (7 escaños), el PSOE el 19,09% (5 escaños), UCD el 16,92% (5 escaños) HB el 15,02% (3 escaños) y EE el 8,04% (1 escaño). Garaicoechea pudo ser elegido presidente del Consejo General Vasco por formar parte de los representantes de las Juntas Generales de Guipúzcoa.

15En las elecciones forales al Parlamento Foral de Navarra del 3 de abril de 1979, el PNV obtuvo tres escaños. Uno de ellos fue el de Carlos Garaicoechea. Los 70 escaños del Parlamento Foral quedaron distribuidos de la siguiente forma: UCD 20; PSOE 15; UPN 13; Herri Batasuna 9; Agrupaciones Electorales de Merindad, 7; Nacionalistas vascos (PNV) 3; Partido carlista 1; Unión Navarra de Izquierdas 1; y Agrupación Electoral Independientes Forales Navarros 1. Las Agrupaciones Electorales de Merindad eran una amalgama de partidos nacionalistas, como el PNV, y de la izquierda abertzale. En teoría los partidarios de la integración en Euzkadi tenían mayoría absoluta (37/33). Pero en su programa electoral, el PSOE habían anunciado que en la primera legislatura del Parlamento Foral su prioridad sería proceder a la institucionalización democrática de las instituciones forales y a la actualización competencial del régimen foral.

16El Gobierno, a propuesta del ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, aprobó un Real Decreto 1338/1979, de 8 de junio, “por el que se establece el régimen de incompatibilidades de los miembros de los órganos de gobierno de los Entes Preautonómicos”, que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 138, de 9 de junio de 1979, el mismo día de la constitución del Consejo General Vasco. El articulado decía así: “Artículo primero.- La condición de miembro o de presidente del órgano de gobierno de cualquier ente o régimen preautonómico es incompatible con la de miembro del órgano de gobierno de otro ente de la misma condición. / Artículo segundo.- La condición de miembro o de presidente del órgano de gobierno de un ente o régimen preautonómico es también incompatible con la de miembro de cualquier órgano foral, provincial o local perteneciente a una provincia o territorio que no estén integrados en dicho ente. / Artículo tercero.- Cuando vinieran a concurrir en una misma persona dos cargos o mandatos de los declarados incompatibles en los Artículos anteriores, el interesado deberá optar por uno de ellos en el plazo de ocho días. / Artículo cuarto.- El presente real decreto entrara en vigor el mismo día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

a presentar gran número de “motivos de desacuerdo”. En vista de ello, Garaicoechea solicitó ser recibido por el presidente Suárez.

El 22 de junio tiene lugar la primera reunión entre los dos presidentes. Esta primera conversación resulta ser un gran fracaso. A su salida Garaicoechea no transmite precisamente optimismo. Al día siguiente, 23 de junio, Suárez reúne en el complejo del Palacio de la Moncloa a los grupos parlamentarios centristas en el Congreso y el Senado, donde se aprueba la presentación de más de un centenar de “motivos de desacuerdo”<sup>19</sup>.

Pero todo cambió a partir de la segunda reunión de Garaicoechea con Suárez el 3 de julio, que se produjo al día

---

<sup>17</sup>Así lo reconoce Garaicoechea en sus *Memorias*: “La ceremonia [de su toma de posesión como presidente del Consejo General Vasco] quedó empañada cuando circuló la noticia de que el Gobierno Suárez me había obsequiado con un decreto que establecía la incompatibilidad entre mi nuevo cargo y el de parlamentario navarro... Aunque algo teatralmente, lo reconozco, rompí en público el texto que allí mismo se me hizo llegar. Más adelante tendría que renunciar a mi condición de parlamentario foral, muy a mi pesar y a instancias de mi partido, tras ver rechazadas nuestras alegaciones. El decreto fue calificado allí mismo de ‘trampilla rastrea’, y Chus Viana, de la UCD, que apoyó mi nombramiento, negó conocer la existencia del decreto y se limitó a contestar con su desenfado habitual: ‘Yo me voy a Vitoria’ (*Egin*, 10 de junio de 1979”. (Carlos GARAIKOETXEA: Euskadi: *La transición inacabada. Memorias políticas*”, ob. cit., p. 83.). De su experiencia como parlamentario foral refiere que “en aquel Parlamento se vivieron situaciones duras, pero ninguna tan áspera como la que protagonizaron Del Burgo (UCD) [que había sido elegido presidente de la Diputación Foral el 19 de abril de 1979] y Aldekoa (HB), cuando aquél lanzó su alegato contra el terrorismo vasco y Aldekoa le espetó: ‘¿Y qué se siente cuando uno es hijo de un terrorista’, aludiendo a la conocida condición de jefe de requetés del padre de Del Burgo durante la represión de 1936”. (*Ibidem*, p. 81.) Esta equívoca referencia de Garaicoechea, identificando guerra civil y represión, sugiere de forma subliminal la participación de Jaime del Burgo en los asesinatos que tuvieron lugar en Navarra sobre todo en los primeros meses de la guerra civil de 1936. Dejamos constancia de que Jaime del Burgo, “adelantado” del tercio de requetés de Pamplona, salió de la ciudad la misma tarde del 19 de julio, al quedar encuadrado su tercio en la columna de García Escámez, cuyo objetivo era tomar Madrid. Permaneció en el frente de Somosierra hasta el mes de octubre de 1936. Poco después pasó a Guipúzcoa para organizar el Tercio Nuestra Señora de Begoña, integrado por requetés vizcaínos. No regresó a Pamplona hasta junio de 1937 para quedar hospitalizado en el Hospital Alfonso Carlos al caer herido el 17 de junio de 1937 en la toma del monte Archanda en las cercanías de Bilbao. En el avance de las tropas nacionales hacia la capital vasca, Jaime del Burgo salvó de su destrucción el árbol de Guernica. Tras el bombardeo alemán de la histórica Villa, un grupo de falangistas navarros se propuso cortarlo. Informado de lo que pretendían hacer, Del Burgo ordenó montar guardia permanente en la Casa de Juntas para impedir un hecho tan vandálico. (Véase Jaime Ignacio DEL BURGO: *La España de la guerra civil*, en la *Introducción histórica* del libro de Félix MAIZ: *Franco frente a Mola. Vida y muerte del General Mola*, ob. cit., p. 115-117; y Manuel MARTORELL: *Del Burgo y el árbol de Gernika*, artículo publicado en *El Mundo* el 31 de octubre de 2005.)

<sup>18</sup>La delegación ante la Comisión Constitucional la compusieron los parlamentarios Juan Antonio Aguiriano (PSOE), Juan María Bandrés (EE), José Angel Cuerda (PNV), José Elorriaga (PNV), José Luis Iriarte (PC), Alfredo Marco Tabar (UCD), José Antonio Maturana (PSOE), Enrique Múgica (PSOE), Juan María Ollora (PNV), Marcelino Oreja (UCD), Miguel de Unzueta (PNV), Jesús María Viana (UCD), Marcos Vizcaya (PNV) y Federico Zabala (PNV). De los 14 nombrados, seis eran del PNV, tres del PSOE, tres de UCD, 1 del PC y 1 de EE. (Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit. p. 836.)

<sup>19</sup>El 23 de junio de 1979 era sábado. El autor se desplazó desde Pamplona al complejo de la Moncloa y cuando entró en el salón se había producido un receso. En un corrillo divisé al presidente Suárez que conversaba con los diputados y senadores navarros, Nada más verme, Suárez se dirigió a mí con estas palabras: “Ya me ha dicho Carlos [Garaicoechea]. Mientras tú estés al frente de la Diputación, en Navarra no habrá paz. Tiene otra opinión distinta de Javier [se refería a Javier Moscoso, diputado al Congreso], con el que podría entenderse más fácilmente por su talante liberal”. Testigos de esta conversación fueron el propio Moscoso, los diputados José M<sup>a</sup> San Juan y Alfonso Bañón y el senador José Gabriel Sarasa.

siguiente del inicio de los trabajos conjuntos de la ponencia mixta de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos encargada de la elaboración del dictamen en acuerdo o desacuerdo<sup>20</sup>. A partir de este encuentro los problemas fueron resolviéndose, fuera del marco de la Comisión mixta, en virtud de una relación bilateral entre la UCD (y el propio Gobierno) y los representantes del PNV. Las reuniones tuvieron lugar en el Palacio de la Moncloa, a fin de que Adolfo Suárez pudiera seguir y dirigir personalmente el desarrollo de las conversaciones.

Garaicoechea refiere que los capítulos más difíciles fueron

la enseñanza, los medios de comunicación, la policía y la archisensible cuestión de Navarra, asunto éste que parecía haber quedado definitivamente enfocado en el debate constitucional y en el régimen preautonómico pero en el que reaparecían las resistencias a ultranza de la derecha navarra, que se negaba de nuevo a que en el Estatuto Vasco se contemplara la eventual participación de Navarra mediante la decisión democrática de la mayoría de los navarros, prevista en la Constitución y en el régimen preautonómico. Si la beligerancia de los representantes de UCD era notoria, aún resultaba más llamativa la traslación de sus planteamientos más radicales que su disidente Aizpún hacía, a través del ultraderechista y compañero del Grupo Mixto, Blas Piñar<sup>21</sup>.

Este reproche a los centristas navarros no es justo, pues en ningún momento se opusieron a que el Estatuto incluyera el procedimiento establecido en la Constitución previendo una hipotética decisión integracionista de Navarra.

El 11 de junio de 1979, el presidente de la Diputación Foral, Jaime Ignacio del Burgo, mantuvo una entrevista en el Palacio de la Moncloa para solicitar el inicio de conversaciones para el mejoramiento del Fuero. Tras dos horas de reunión, el presidente foral concedió una entrevista al corresponsal de *Diario de Navarra* en Madrid en la que se refirió a su posición sobre el Estatuto vasco en los siguientes términos:

---

20La Ponencia Mixta, presidida por Emilio Attard (UCD), fue nombrada por la Comisión Constitucional en su primera reunión celebrada el 26 de junio de 1979. Fueron designados a propuesta de los grupos parlamentarios los diputados de UCD, Alberto Oliart, Sebastián Martín Retortillo y José María Gil Albert; por el PSOE, Alfonso Guerra y Gregorio Peces Barba; por Socialistas de Catalunya, Eduardo Martín Toval; por Socialistas Vascos, José María Benegas; por el Grupo Comunista, Jordi Solé Tura; por la Minoría Catalana Miquel Roca; y por el Grupo Mixto, Blas Piñar (de Fuerza Nueva. (*Acta de la sesión celebrada por la Comisión Constitucional el día 26 de junio de 1979*. Archivo del Congreso de los Diputados.).

21Carlos GARAIKOETXEA: *La transición inacabada. Memorias políticas*, ob. cit., p. 95.

Creo que tenemos criterios coincidentes, que además son sustentados por todos los miembros de UCD y que se resumen en que todo lo que esté dentro de la Constitución es posible en materia estatutaria; nada que esté contra la Constitución puede ser admitido. Y en esta línea, los parlamentarios de UCD de Navarra tendrán pleno respaldo del Gobierno para evitar que el estatuto vasco prejuzgue la pertenencia a una comunidad que sólo el pueblo navarro tiene derecho a decidir por el procedimiento previsto en la propia Constitución<sup>22</sup>.

Paradójicamente, los asuntos “difíciles” a los que se refería Garaicoechea se resolvieron apelando a la disposición adicional primera de la Constitución, la misma que por no garantizar la reintegración foral había servido como pretexto a los nacionalistas para propugnar la abstención en el referéndum constitucional.

Este fue el caso de la policía, la enseñanza y el restablecimiento de los conciertos económicos. En el caso de la enseñanza, el escollo surgió porque el Gobierno quería mantener sus propios centros de enseñanza en el País Vasco, de forma que habrían de coexistir el sistema educativo estatal y el vasco. La fórmula figuraba en el Estatuto de 1936. Pero en esta ocasión los nacionalistas se negaron en redondo. Suárez requirió el parecer del ministro de Educación, Otero Novas, que informó que no era posible llevar a cabo una planificación eficaz de la enseñanza con dos sistemas educativos en un mismo territorio, de modo que la competencia de su gestión debía corresponder sólo al Estado o debía transferirse íntegramente a la Comunidad Autónoma. Al final, Suárez aceptó que fuera de esta última, “en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución” (artículo 16).

En cuanto a la competencia en materia de orden público, se recurrió asimismo a la disposición adicional, de forma que el carácter “integral” de la policía autónoma vasca se produciría “mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución”, lo que suponía, en una primera etapa, el mantenimiento del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava y el restablecimiento de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa (artículo 17).

También la foralidad histórica justificará el régimen de Concierto Económico, previéndose que “las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o

---

<sup>22</sup>*El Pensamiento Navarro*, 12 de junio de 1979.

Convenios” (art. 41). No obstante, los territorios forales carecerían de la potestad de negociar directamente con el Estado su respectivo concierto económico. Transcribimos los artículos relativos al Concierto Económico y a la Hacienda General del País Vasco:

**Artículo 40.**

Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

**Artículo 41.**

1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.

b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

c) Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para éstas.

d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

f) El régimen de Concierdos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

**Artículo 42.**

Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:



- a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.
- b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.
- c) Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

Como puede verse no había diferencias sustanciales con el contenido del proyecto de Guernica.

La negociación debía concluir –con acuerdo o desacuerdo– el día el 16 de julio de acuerdo con las normas reglamentarias fijadas por la Mesa del Congreso. Ese día la Ponencia de la Comisión Mixta Comisión Constitucional-Asamblea de Parlamentarios Vascos tenía necesariamente que presentar su informe. Esto obligó a reuniones maratónicas que se complicaron a causa de la forzosa ausencia de Carlos Garaicoechea por el fallecimiento en Pamplona de su madre el 11 de julio. Por este motivo, según Arzallus, Garaicoechea estuvo ausente de la reunión clave prevista para el día siguiente en la que se iban a abordar en la Moncloa todos los problemas pendientes. Si en dicha reunión no se hubiera alcanzado

acuerdo, el Estatuto tendría que haber sido tramitado sin él, algo legalmente posible pero políticamente inviable<sup>23</sup>.

A pesar de las referencias antes reseñadas a la disposición adicional, la foralidad tiene en el Estatuto carácter residual. El artículo 37 dice así:

1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.
2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.
3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:
  - a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
  - b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
  - c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.

---

23Javier Arzallus dedica palabras gruesas a Carlos Garaicoechea por su deserción, según él, en el último y decisivo tramo de las negociaciones: “Estábamos en la víspera del día fijado para el encuentro y esa noche, justamente, falleció la madre de Carlos Garaikoetxea. Llevaba ya tiempo enferma de cáncer y coincidió que murió cuando Garaikoetxea tenía que salir para Madrid a entrevistarse con Suárez, tal y como habíamos quedado [Se refiere Arzallus a los asuntos espinosos que los negociadores vascos consideraban que sólo Suárez y Garaicoechea podían resolver.] / Lo peor es que no teníamos margen, porque al día siguiente debía presentarse el proyecto a tramitación en la Comisión correspondiente. / Telefoné a Garaikoetxea y le dije: “Aquí está todo roto. Tienes que arreglar esto con Suárez porque, si no, no hay Estatuto”. Suárez le envió un avión Mystère. Y vino. Le contamos cómo estaba la cosa. Y entonces, Garaikoetxea decidió marcharse sin despedirse de Suárez. Nos dijo: “Exigid esto, esto y esto. Si no lo acepta, os marcháis”. Lo que hizo Garaikoetxea fue imperdonable. Se lavó las manos. Yo no estuve de acuerdo. Tenía conciencia de que el Estatuto tenía que salir. Era consciente de las dificultades de Suárez. También lo era de la ambigüedad de muchas de sus disposiciones. Pero, como jurista, sabía asimismo que el texto más claro lo interpretaría el poder a su favor. Y así fue. Textos literalmente sin posibilidad material de interpretación se los ha pasado el poder de Madrid, UCD o socialistas, literalmente por el arco de triunfo. / Cuando Suárez se enteró de que Garaikoetxea se había ido sin siquiera acercarse a saludarlo, se quedó de una pieza. Entonces entré yo a hablar con él. Iba con algún otro, tal vez Marcos. / Él tenía claro que debía sacar el Estatuto. Yo también. Llegamos a una serie de acuerdos sobre los asuntos en litigio. Algunos no quedaron bien cerrados. Me dije: “Eso es secundario. Si él quiere los cerramos”. Al final, firmamos los que estábamos allí, sin dormir en toda la noche. / Así fue. Al día siguiente, el texto fue al Congreso y entró sin dificultades”. (Xabier ARZALLUZ: *Así fue*, Madrid, 2005, p. 183-184.) Entre los acuerdos que no habían quedado bien cerrados había cuestiones de la mayor importancia y no se trataba de cuestiones secundarias. Se trataba del tema de Navarra y la cláusula adicional relativa a la reserva de los derechos históricos del pueblo vasco. Garaicoechea llegó a las tres de la tarde del día 16 de julio al Palacio de la Moncloa. Se suprimió la disposición transitoria tercera del proyecto relativo a las modificaciones que habrían de introducirse en el Estatuto en el caso de que se produjera la integración de Navarra y se reguló dicha previsión en los términos en que aparece redactado el artículo 47. En cuanto a la disposición adicional, se introdujo la importante previsión de que la incorporación al ordenamiento jurídico estatutario de esos presuntos derechos que hubieran correspondido al pueblo vasco en el pasado habría de hacerse “de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico”, lo que la convierte en papel mojado si se compara con su redacción original. Firmado el acuerdo político entre UCD y el PNV, por Suárez y Garaicoechea, respectivamente, se trasladó a la Ponencia constitucional que lo aprobó veinte minutos más tarde del plazo límite, a las cero veinte horas del día 17 de julio. (Véase Virginia TAMAYO SALABERRIA: *La autonomía vasca contemporánea*, ob. cit., p. 885-886 y *El País*, 18 de julio de 1979.)

- d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.
  - e) Régimen electoral municipal.
  - f) Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.
4. Les corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.
5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio.

No se hace referencia expresa a las Juntas Generales ni a las Diputaciones Forales, aunque sí figura en el artículo 10, 3, que incluye como competencia exclusiva del País Vasco la regulación de las elecciones a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, en el número 34 del mismo artículo relativo a la competencia de las Diputaciones Forales en materia de carreteras, y en el número 5 del artículo 17, sobre los Cuerpos Forales de Miñones y Miqueletes. También el artículo 10,5 incluye como competencia exclusiva la “conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia”.

El artículo 3 del Estatuto determina que:

Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrá, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

Y el artículo 24, 2 dispone:

Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3º del presente Estatuto

La ampliación de las raquíticas competencias que el Estatuto confiere a los órganos forales de los territorios forales queda a merced de la voluntad del Parlamento Vasco. Todo menos proceder a la reintegración foral al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución.

El informe de la Ponencia Mixta de la Comisión Constitucional-Asamblea de Parlamentarios Vascos se presentó como sabemos veinte minutos después de las 12 de la noche del día 16 de julio de 1979. Quedaba tan solo la aprobación del informe

por la Comisión Constitucional y la Asamblea de Parlamentarios Vascos, que se reuniría como veremos más adelante el 21 de julio.

### ***Reacciones al acuerdo de la Moncloa***

#### ***En el País Vasco***

Las reacciones a la aprobación del informe de la Ponencia serían de diverso signo. Hubo gran júbilo en el grupo de partidos políticos que lo habían apoyado, que decidieron hacer campaña conjunta a favor en el referéndum estatutario. El presidente del Gobierno vasco en el exilio, visitado por Carlos Garaicoechea el 25 de julio, manifestó su satisfacción, destacando con plena justicia que “ni en 1839, ni en 1876, ni en 1931 se alcanzaron las cotas que ha alcanzado el Estatuto de Gernika”. Sin embargo, no se concretó la fecha de su regreso a España<sup>24</sup>.

#### ***En Navarra***

Tras la firma del acuerdo de la Moncloa, el presidente de la Diputación Foral, Jaime Ignacio del Burgo, declaró hallarse “satisfecho” con el tratamiento dado a Navarra en el Estatuto:

Creo que se respeta plenamente la personalidad de Navarra y el Estatuto consagra lo que ya dice la Constitución. Por consiguiente, desde el punto de vista de Navarra, nosotros nos sentimos satisfechos. Por otro lado valoramos muy positivamente el esfuerzo que se ha realizado en la búsqueda de una solución satisfactoria para el País Vasco. Como navarros, nos parece muy positivo el que por fin haya habido un acuerdo con los vascos, acuerdo que esperamos produzca unos frutos positivos y permita ver el futuro con una esperanza de paz<sup>25</sup>.

Lo que no dijo Del Burgo, ni trascendió a la prensa, es que el 16 de julio, tras conocer extraoficialmente las primeras referencias del acuerdo de la Moncloa, se había producido una gravísima crisis interna en el seno de la UCD de Navarra, cuyo comité ejecutivo regional se reunió en Madrid, en la sede de UCD en la calle Cedaceros, a la 7,30 de la tarde en sesión extraordinario. En aquellos momentos no conocían que la palabra imprescriptibilidad se había eliminado, pero sí sabían que los nacionalistas ya habían alardeado de que la redacción del artículo 47,2 garantizaba que el cómputo del referéndum de ratificación del Estatuto reformado, en

---

<sup>24</sup>Las declaraciones de Leizaola se publicaron antes de la entrevista con Garaicoechea, en el periódico nacionalista *Deia*, de 21 de julio de 1979.

<sup>25</sup>ABC, 19 de julio de 1979.

su caso, para acoger a Navarra, también habría de hacerse en circunscripción única, por lo que este requisito trascendental quedaba reducido a un trámite irrelevante al privársele en la práctica al pueblo navarro de su derecho a decidir. Al conocer este hecho, los diputados Javier Moscoso, Pedro Pegenaute y José María San Juan habían presentado su dimisión al presidente del partido, Adolfo Suárez. Esta es el motivo por el que Del Burgo convocó con toda urgencia la sesión extraordinaria del comité regional de la UCD de Navarra. Se debatió acerca de la conveniencia de una dimisión en bloque de los cargos electos del partido tanto en las Cortes Generales como en la Diputación Foral y el Parlamento de Navarra. Después de un amplio debate, el Comité acordó presionar a la dirección nacional de UCD sin llegar a la dimisión, que hubiera tenido consecuencias devastadoras para la estabilidad institucional de Navarra y abortado el inicio del proceso de mejoramiento del Fuero<sup>26</sup>.

Al día siguiente, 17 de julio, el presidente Del Burgo y los diputados forales Arza, Lasunción y Sánchez de Muniáin, fueron recibidos en la Moncloa por el presidente Suárez. Este les informó de que se había suprimido la expresión “imprescriptibilidad” y les dio seguridades de que la interpretación nacionalista sobre el artículo 47 del Estatuto sobre el cómputo del referéndum previsto en dicho artículo, en caso de que llegara a celebrarse, no era asumida por el Gobierno. Asimismo se comprometió a impulsar el mejoramiento del Fuero. A la reunión asistieron también el ministro de relaciones con las Cortes y secretario general de UCD, Rafael Arias Salgado, y el ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca.

El 18 de julio de 1979, la prensa navarra recogía sendas declaraciones del socialista Gabriel Urralburu y de los senadores centristas Monge y Sarasa. El secretario general de los socialistas navarros manifestaba su acuerdo con el artículo 2 del Estatuto, por ser fiel reflejo de la disposición transitoria cuarta. También se refirió al artículo 47,2:

Además en la anterior disposición transitoria tercera, ahora convertida en el párrafo 2 del artículo 47, creo que Navarra ha recobrado para su Parlamento Foral una competencia que dicha disposición no reconocía claramente. Y es que, en el caso de que Navarra decidiera incorporarse a la comunidad autónoma vasca, sería el Parlamento Foral el que, en todo caso, aprobaría la modificación del Estatuto en cuanto se considerara oportuno. Es decir, que a Navarra no le va a afectar ningún régimen de autonomía que no lo haya decidido, en primera instancia el

---

26Archivo del autor.

Parlamento Foral, y después el pueblo navarro [en referencia al segundo referéndum de ratificación del Estatuto reformado].

## Urralburu advirtió que la oposición al Estatuto en Navarra

vendrá de aquellos sectores que se opusieron a la Constitución, bien porque opinan que el futuro de Navarra es indiscutiblemente vasco, o porque piensan que Navarra jamás debe vincularse al País Vasco. Pero todos los que aceptan la voluntad mayoritaria del pueblo pueden y deben aceptar este Estatuto de autonomía<sup>27</sup>.

Por su parte, el senador José Luis Monge declaró que el resultado del acuerdo de la Moncloa había sido satisfactorio:

porque se había conseguido el objetivo principal para UCD de Navarra, que consistía en eliminar el peligro que suponía la cita de Navarra en unos términos claramente anticonstitucionales.

El artículo 2, ha quedado perfilado en el sentido de constatar cuáles son los territorios que actualmente se integran en el País Vasco, con separación absoluta de Navarra, que se configura como una mera posibilidad que, en todo caso, ha de decidir el pueblo navarro.

En el artículo 47,2 se ha conseguido un logro importante, puesto que queda constatado, sin lugar a dudas, que la posible integración de Navarra en la comunidad autónoma del País Vasco requiere inexcusablemente dos referéndums; uno para decidir si se integra o no, y otro para aceptar o no el estatuto que se elabore, y, en consecuencia, para exigir que en dicho Estatuto se incluya el derecho de Navarra a salir, si así lo desea, de la comunidad vasca. Por otro lado, me congratula que el País Vasco haya conseguido, al fin, un régimen de autogobierno satisfactorio<sup>28</sup>.

También el senador José Gabriel Sarasa expresó su favorable opinión:

Respecto de Navarra, el Estatuto se limita a la consideración del texto constitucional, en orden a su posible incorporación a la comunidad autónoma del País Vasco, resaltándose, una vez más, que sólo la voluntad libremente manifestada del pueblo navarro es la que ha de plantearse, o si lo prefiere, ni plantearse la cuestión<sup>29</sup>.

El contrapunto lo puso el diputado de UPN Jesús Aizpún, que argumentó que la redacción del artículo 47,2 no estaba nada clara,

<sup>27</sup>*Diario de Navarra*, 18 de julio de 1979.

<sup>28</sup>*Diario de Navarra*, 18 de julio de 1979.

<sup>29</sup>*Diario de Navarra*, 18 de julio de 1979.

La posibilidad de que la voluntad de los navarros en el segundo referéndum quedara diluida en el conjunto de los electores “vascos” era “intolerable”. Manifestó asimismo que cualquier pacto con el PNV sería irrelevante si no lo aceptaban “los abertzales y la ETA”<sup>30</sup>.

En declaraciones que se prodigaron en la prensa nacional y navarra, Aizpún acusó a Suárez y a UCD de haber “vendido a Navarra”:

¿Por qué Navarra está en el Estatuto? Porque la autonomía vasca no es sino el primer paso para la independencia. Y para la independencia de Euskadi hace falta la historia de Navarra, los 150 kilómetros de frontera con Francia, su agricultura, así de claro. (...) Se trata de dar a Navarra la impresión y el convencimiento de que es un proceso irreversible. Que Navarra está condenada a perder su personalidad y su foralidad y que está uncida con el yugo de Euskadi”.

Y añadió:

Suárez y la UCD vendieron a Navarra antes de las elecciones del quince de junio de 1977, metieron a Navarra en el preautonómico vasco contra su voluntad, por falta de oposición de varios parlamentarios navarros de UCD, se redactó la disposición transitoria cuarta; y nuevamente hoy, hurtando a la ponencia los debates, Suárez nos vende al PNV en la Moncloa<sup>31</sup>.

Las declaraciones anteriores se habían hecho teniendo en consideración el texto del acuerdo alcanzado en el seno de la Ponencia de la Comisión Constitucional tras la negociación llevada

---

30Artículo publicado en *El Pensamiento Navarro*, 20 de julio de 1979. Aizpún terminaba con estas palabras: “La maniobra del Estatuto Vasco va a salir redonda al Gobierno Suárez. A) Ha potenciado al PNV, de forma que arrebatará los votos a UCD en el País Vasco. B) No ha resuelto el problema del terrorismo que irá a más. C) Se ha creado el problema de Navarra. Ya lo verá. ¿Cómo va a arreglar? ¿Pactando con ETA? Ya sabemos las condiciones. A mí no se me olvidan aquellas palabras del entonces ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa: ‘O acabamos con ETA o ETA acaba con nosotros’. Pues veamos el contexto en que actúa la ETA y no hago juicios de valor sobre ninguna de estas circunstancias: a) Está abolida la pena de muerte, de forma que un terrorista que se enfrenta a tiros con la Policía no corre peligro de muerte, haga lo que haga. b) El terrorismo aunque mate generales y militares no es asunto del Ejército, sino de Interior. ¡No caigamos en la trampa! Es decir, se garantiza a ETA que no será atacada por las Fuerzas Armadas. O quizás, ¿hemos caído en la trampa? c) La lucha es de balas de goma contra goma-2 y de botes de humo contra metralletas. d) ETA cuenta con el factor sorpresa y de buena parte del pueblo. ¿Quién acabará con quién?”.

31*La Voz de España*, 21 de julio de 1979. No son fáciles de comprender las acusaciones de Aizpún. Estaba en su derecho al oponerse al Estatuto Vasco por las referencias a Navarra, pero no es cierto que Suárez hubiera vendido a Navarra antes de las elecciones de 1977, con el régimen preautonómico vasco y en la elaboración de la disposición transitoria cuarta. Nos remitimos al capítulo relativo a dicha disposición, que fue fruto del acuerdo político alcanzado por unanimidad en el seno Consejo Parlamentario de Navarra, suscrito por Aizpún. Por último, y examinada con perspectiva histórica, la actitud del presidente Suárez y de UCD permitió a Navarra, alcanzar la plena reintegración foral en virtud del Amejoramiento del Fuero de 1982, en cuya negociación Aizpún –a pesar de entender que la Constitución no garantizaba la pervivencia del régimen foral– tuvo una destacada participación.

a cabo en la Moncloa por el PNV. No se conocía todavía lo que ocurriría el 21 de julio, en la sesión celebrada por la Comisión Constitucional que aprobó el proyecto de Estatuto, en la que se introdujo a propuesta del diputado nacionalista Marcos Vizcaya una enmienda “in voce” que volvía a situar a Navarra en el epicentro del debate estatutario.

En el proyecto de Estatuto de Guernica, aprobado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, figuraba una disposición del siguiente tenor literal:

Disposición Transitoria Tercera

En el caso de que Navarra decidiera su incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco, se podrán introducir en el presente Estatuto las adaptaciones que se convengan con el órgano foral navarro competente a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Este precepto no podía asumirse tal y como estaba redactado, pues la reforma del Estatuto vasco para su adaptación a la incorporación de Navarra a Euzkadi no podía quedar, exclusivamente, al acuerdo que pudiera alcanzarse entre las instituciones vascas y el “órgano foral competente”, que previsiblemente sería el Consejo Foral previamente elegido democráticamente.

De ahí que en el trámite de la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos el proyecto de Guernica fuera sustancialmente modificado mediante la introducción en el artículo 47 del Estatuto, relativo a la reforma estatutaria, con el siguiente texto pactado en la última reunión de Garaicoechea con el presidente Suárez:

Artículo 47. 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 el procedimiento a aplicar para la reforma del Estatuto, que deberá en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, *el referéndum de los territorios afectados* y la posterior aprobación, mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales.

Cuando los centristas navarros se pronunciaron en términos de satisfacción por el acuerdo sobre el Estatuto vasco tuvieron en cuenta el texto que acabamos de transcribir que preveía un segundo referéndum de aprobación del Estatuto reformado “de los



territorios afectados” que no podían ser otros que la Comunidad Vasca de un lado y Navarra de otro.

Por esta razón los nacionalistas no se quedaron satisfechos con este pronunciamiento porque consideraban que el segundo referéndum era puramente formal, por lo que el cómputo del resultado había de hacerse como si se tratara de una única circunscripción, de forma que el voto de la ciudadanía navarra habría de diluirse entre la enorme masa de electores vascos muy superiores en número al censo electoral navarro.

En vista de ello, en el último minuto del debate del proyecto de Estatuto en la Comisión Constitucional, que tuvo lugar el 21 de julio de 1979, el diputado Marcos Vizcaya presentó una enmienda “in voce” con la intención de dejar claro que los “territorios afectados” deberían constituir, a efectos del cómputo del referéndum, un solo distrito electoral. Así la justificó el enmendante:

Señor Presidente, por último, a través de este raro procedimiento, quiero proponer a la consideración de la Mesa si acepta la posibilidad de mejorar la redacción del artículo 47, en el número 2, poniendo 'la frase: “establecerán por mayoría absoluta *el procedimiento a aplicar* para la reforma del Estatuto”, en lugar de “establecerán, por mayoría absoluta *qué requisitos* de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto”.

La segunda modificación que propongo aclara, de una vez por todas, cuál es el sistema de reforma del Estatuto para el supuesto de la Disposición transitoria *cuarta*. Debe decir “*el referéndum de los territorios afectados*”, en lugar de “*el referéndum del conjunto de los territorios afectados*”.

La enmienda decía así:

Artículo 47

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*.

Sometida a votación entre los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso la enmienda fue aprobada por unanimidad. Seguidamente, y antes de solicitar el pronunciamiento de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, intervino el senador por Alava de UCD, Alfredo Marco Tabar, que

desde su perspectiva alavesa manifestó que la redacción del artículo 47, 2 introducía un sistema de aprobación del Estatuto reformado distinto del previsto en la Constitución “con un referéndum en cada uno de los territorios, considerando el territorio conjunto del ente autonómico”. Concluyó su breve intervención con estas palabras:

Es cierto que, a partir de este Estatuto, cuando sea ley orgánica y sea aprobado, la Comunidad Autónoma integrará a los tres territorios históricos de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, pero es cierto también que el Estatuto, dentro de su espíritu, contempla el absoluto respeto a cada uno de los territorios históricos, respeto que se ha puesto de manifiesto de forma constante en cada una de las intervenciones, incluso en las menciones expresas, delicadas y sutiles, a la provincia de Alava. Quiero manifestar que este cambio en la forma de modificar el Estatuto, rompiendo con el principio general del Derecho que dice que para modificar algo se sigue el mismo sistema que para aprobarlo, no me parece lógico ni oportuno.

No hubo más intervenciones. Sometido a votación de la Delegación vasca el texto aprobado por la Comisión Constitucional resultó aprobado por 12 votos a favor, uno en contra, con ninguna abstención<sup>32</sup>.

Los nacionalistas salieron satisfechos porque interpretaban que la expresión “en el conjunto de los territorios afectados” suponía que en el segundo referéndum sólo habría una única circunscripción integrada por las cuatro provincias. Dada la gran diferencia demográfica entre el País Vasco y Navarra, el segundo referéndum se convertía en un mero trámite formal. La voluntad del pueblo navarro quedaba por tanto anulada<sup>33</sup>.

Obsérvese que, además de inconstitucional, esta interpretación era claramente antidemocrática. La disposición transitoria cuarta de la Constitución es una excepción al procedimiento general establecido en el artículo 143 para la creación de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, el Parlamento de Navarra, si decide activarla, tal decisión ha de contar con el respaldo del pueblo navarro en referéndum convocado al efecto. Cumplido este trámite, debe procederse a la reforma del Estatuto vasco para acoger a Navarra por el procedimiento que acuerden las

---

<sup>32</sup>*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión constitucional*, núm. 3, 1979. Sesión extraordinaria celebrada el sábado, 21 de julio de 1979.

<sup>33</sup>En 1979 los ciudadanos con derecho a voto en el País Vasco eran 1.565.541, mientras en Navarra el censo era de 365.000 personas.

Cortes por mayoría absoluta. El siguiente paso es alcanzar un amplio acuerdo entre las instituciones navarras y vascas, que deberá ser negociado y acordado con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Obtenido el plácet de las Cortes el texto resultante ha de someterse a referéndum tanto en Euskadi como en Navarra. La Constitución exige que la reforma de los Estatutos del 151 se refrende por la Comunidad Autónoma de que se trate. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, en el momento de refrendar el Estatuto vasco reformado el pueblo navarro todavía no forma parte integrante de dicha Comunidad, por lo que su voluntad ha de ser determinante para aceptarlo o no al ser la primera vez que emite su juicio sobre dicho texto estatutario que para Navarra sería su primer Estatuto. De ahí que es incuestionable que ha de serle de aplicación lo que establece la Constitución en su artículo 151 sobre creación de Comunidades Autónomas. En cambio, para la Comunidad Vasca el referéndum tiene por objeto determinar si sus ciudadanos están de acuerdo con la modificación de su propio Estatuto para integrar a Navarra, previsión permitida por éste. Voluntad que ha de verificarse por separado de la que exprese la ciudadanía navarra.

Los centristas navarros, al conocer la modificación del texto aprobado por la Ponencia, expresaron al presidente Suárez su disconformidad con lo acordado por la Comisión y la Asamblea de Parlamentarios Vascos. El Gobierno, y de modo especial el ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca, compartía la postura de la UCD navarra. La interpretación nacionalista vulneraba el artículo 151 de la Constitución que establecía que los Estatutos elaborados conforme a dicho precepto deberían ser refrendados y aprobados por mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia. Por su parte, el PNV sostenía que en el primer referéndum de la transitoria cuarta, el pueblo navarro ya había tomado la decisión de pertenecer a la Comunidad Autónoma vasca, por lo que en el segundo referéndum formaba parte de aquélla (algo manifiestamente falso) y, por tanto, carecía de singularidad propia.

Al margen de las consideraciones jurídico-constitucionales, negar al pueblo navarro el derecho a decidir si, después de conocer el texto estatutario que regula su incorporación, lo acepta o no, es radicalmente antidemocrático. Asimismo, resulta incuestionable que sólo los ciudadanos de la Comunidad del País Vasco y nadie más que ellos, como titulares del poder estatuyente vasco han de decidir al margen de lo que resuelva Navarra si están de acuerdo o no con su incorporación en los términos expresados en el Estatuto reformado. En suma, cuando el artículo 47 del Estatuto vasco prevé

que el referéndum al que nos referimos ha de celebrarse en el conjunto de los territorios afectados –es decir, Euskadi y Navarra– en modo alguno autoriza a privar a ninguna de las referidas comunidades a decidir. Y eso lo que ocurriría en el caso navarro si sus votos se computan diluidos con los de los electores vascos, con clara vulneración del derecho a decidir constitucionalmente reconocido.

El mismo día 21 de julio de 1979, en una reunión extraordinaria, el Comité Ejecutivo de UPN adoptó un acuerdo en el que expresó su rechazo al Estatuto al que calificó de “definitivo atentado contra el régimen foral y la personalidad de Navarra”. De modo especial, denunció que el segundo referéndum previsto en el artículo 47 del Estatuto “del conjunto de los territorios afectados” anularía la voluntad contraria de Navarra, asumiendo la misma tesis que Carlos Garaicoechea había expresado en noviembre de 1977. Por todo ello, UPN requeriría a la Diputación Foral de Navarra para que “plantee recurso de inconstitucionalidad contra el acuerdo que apruebe la redacción del artículo 47,2”. Requerimiento que se haría extensivo al rey Juan Carlos I para que “recabe la anulación del desafuero que ahora se pretende”. Por último, UPN anunció “su claro intento de promover iniciativa de reforma constitucional en el sentido de que, mediante el procedimiento de recogida de 500.000 firmas, plantear la supresión de la disposición transitoria cuarta de la Constitución”<sup>34</sup>. Una iniciativa que no llevó a cabo.

### *La izquierda aberzale.*

En la misma actitud de rechazo, aunque por razones radicalmente diferentes, se situaría la izquierda aberzale navarra. Francisco (alias Patxi) Zabaleta:

Imposible. Literal y totalmente imposible es que Navarra forme parte del ámbito autonómico vasco en este Estatuto.

Lo dice el mismo Estatuto en su artículo 47, párrafo 2, ya tantísimas veces comentado.

O Navarra recorre la humillante escalinata de la integración (disposición transitoria cuarta de la Constitución) o no la recorre.

Si no la recorre no está, pero si la recorre el Estatuto debe cambiarse, debe haber incluso otro nuevo referéndum, y no solamente para nosotros los navarros, sino también para los demás vascos.

De modo que Navarra está excluida, vergonzosamente excluida. Pero lo realmente excluido es Euskadi, todo Euskadi<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup>El Pensamiento Navarro, 24 de julio de 1979.

En el País Vasco, también la izquierda abertzale mostró su oposición al Estatuto, si bien, después de un gran debate interno, acató las órdenes de ETA y decidió abstenerse en el referéndum. El 16 de agosto de 1979, la banda terrorista hizo público un comunicado, firmado también por HASI (Partido Popular Socialista Revolucionario) y LAIA (Partido de los Trabajadores Revolucionarios y Patriotas), en cuanto integrantes de la Koordinadora Abertzale Sozialista (KAS), llamando a la abstención:

Ante la abstención obligada de Navarra, los previsibles fraudes electorales y las coacciones informativas y de propaganda al servicio de los poderosos capitalistas, KAS propugna oficialmente la abstención, como medida más eficaz de autodefensa de los propios intereses nacionales y de clase como trabajadores vascos<sup>36</sup>.

El 20 de agosto de 1979, Herri Batasuna celebró una rueda de prensa en Bilbao en la que explicó los motivos por los que propugnaría una “abstención activa” en el referéndum, sin perjuicio de valorar positivamente el voto “no” de otros partidos del mundo abertzale. Los representantes de HB criticaron duramente el “Estatuto o abrazo de la Moncloa” y a los partidos PNV y UCD, a los que acusó de ser representantes de “la oligarquía española”. El diputado Telesforo Monzón manifestó que “una vez más se quiere apresar al pájaro Euskadi en la jaula de la Constitución. Vemos aletear una vez más la sombra viva de Espartero, hoy igual que hace cincuenta años. El Estatuto de Guernica niega el derecho de nuestro pueblo a disponer de sí mismo”. Calificó al Estatuto como “una burla al pueblo vasco”, por cuanto significaba, de hecho, romper definitivamente a Euskadi, separando a las Provincias Vascongadas de Navarra:

Es un Estatuto de las Vascongadas y no podemos aceptarlo... Sin Navarra no damos un paso. Se ha hecho un Estatuto pensado para que Navarra no pueda ingresar en la comunidad vasca. Por ello, el día del referéndum, en que los navarros no van a poder emitir su voto, nosotros nos negaremos a emitir el nuestro.

Josu Aizpurúa, secretario general de Acción Nacionalista Vasca (ANV) fue también rotundo:

Reivindicamos un Estatuto nacional de autonomía para el pueblo trabajador vasco; sólo así lograremos la reconstrucción de Euskadi;

---

<sup>35</sup>Egin, 24 de octubre de 1979.

<sup>36</sup>El Periódico, 17 de agosto de 1979.

queremos reconstruir Euskadi, pero con los medios adecuados y no con el "Estatuto de la Moncloa", que lo que hace es romper aún más a nuestro país”.

También Iñaki Aldecoa, parlamentario foral navarro y secretario general de Euskal Sozialista Biltzarrea (ESB), manifestó que

Herri Batasuna no niega que el proceso de liberación nacional de Euskadi es un proceso de etapas, nosotros no aspiramos únicamente a la independencia -que es el objetivo final-, sino hoy y ahora a una autonomía real. Para nosotros no es válido que para lograr extinguir "los males" que aquejan a Euskadi el País Vasco deba firmar su renuncia a la soberanía.

Aldecoa previno de que, “cada voto “sí” será un “un *cheque en blanco de orden de caza, captura y ejecución de las principales cabezas de la izquierda abertzale*, que rechaza el Estatuto”. Por su parte, Txomin Ziloaga, secretario general de HASI, advirtió que de cualquier atentado que, de una forma u otra pudieran sufrir personas relacionadas con Herri Batasuna “serán responsables, por encima incluso de la participación que tendrá el Estado francés, el Gobierno de UCD y la dirección del PNV”. En parecidos términos se pronunció el presidente de HASI, Santi Brouard, que añadió:

Para hacer posible la represión contra la izquierda *abertzale* que no acata el Estatuto, UCD empieza a pedir una ley que castigue no sólo a los que realizan la lucha armada, sino también a las personas que defienden ésta como forma de lucha contra la represión<sup>37</sup>.

### ***La incidencia del terrorismo de ETA***

No podemos dejar de hacer referencia a la gravísima situación que se vivió en el País Vasco durante la tramitación del Estatuto a causa de la campaña de terror desatada por ETA, que jugó un papel decisivo en las negociaciones del Estatuto e, incluso en el desenlace final de su tramitación parlamentaria, pues era el argumento último utilizado por el PNV para tratar de vencer la resistencia del Gobierno cuando se formulaban objeciones a propuestas que pudieran traspasar los límites constitucionales. Es

---

<sup>37</sup>*El País*, 21 de agosto de 1979. El 20 de noviembre de 1984, Santi Brouard sería asesinado en Bilbao por los GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación). Se da la circunstancia de que unos meses antes, el 23 de febrero de 1984, los autodenominados Comandos Autónomos Capitalistas habían asesinado en San Sebastián al diputado vasco y senador socialista, Enrique Casas. Este asesinato produjo una enorme conmoción en el PSOE que intensificó la guerra sucia contra ETA, trasladándola a Francia, con el fin de exigir al Gobierno francés que acabara con el santuario terrorista en el País Vasco-francés.

un hecho indiscutible que el terror aberzale fue un gravísimo condicionante de la libre expresión de la voluntad popular vasca. El año del Estatuto, ETA cometió 71 asesinatos, la mayor parte en el País Vasco<sup>38</sup>. Desde el inicio del proceso democrático, el PNV aducía para presionar al Gobierno de UCD que sólo el Estatuto y la integración de Navarra pondrían fin a las atrocidades de ETA. Se trataba de una auténtica falacia y el PNV lo sabía. Ha de tenerse en cuenta, además, que ETA pretendía conseguir una involución antidemocrática y de ahí que tuviera en su punto de mira a la cúpula militar. Lo cierto era que cada atentado terrorista contribuía a debilitar al Gobierno Suárez y a aumentar el riesgo de un golpe de Estado militar, que se produciría el 23 de febrero de 1981.

Unos días antes de la celebración del referéndum, la revista *Punto y Hora*, bastión informativo e ideológico de Herri Batasuna, publicó una larga entrevista con la dirección de ETA militar. La

---

38En 1979 ETA asesinó a las siguientes personas: Francisco Berlanga Robles, policía nacional, Pamplona. José María Herrera Hernández, militar, San Sebastián. Constantino Ortín Gil, gobernador militar de Madrid. Ciriaco Sanz García, guardia civil, Llodio. Hortensia González Ruiz, estudiante, Beasáin. Antonio Ramírez Gallardo, guardia civil, Beasáin. Miguel García Poyo, guardia Civil, Azpeitia. Francisco Gómez Gómez-Jimenez, guardia civil, Azpeitia. Francisco Mota Calvo, guardia civil, Azpeitia. Jesús Ulyar Liciaga, comerciante, Echarri. Esteban Sáez Gómez, guardia civil, Tolosa. José Fernando Artola Goicoechea, representante de comercio, Anzuola. Félix de Diego Martínez, guardia civil, Irún. José Díez Pérez, guardia civil, Andoain. José Antonio Vivo Undabarrena, alcalde de Olaberria, Olaberria. Sergio Borrajo Palacín, militar, Vitoria. Benito Arroyo Gutiérrez, guardia civil, Deba. Miguel Chávarri Isasi, policía municipal, Beasáin. José María Maderal Oleaga, empleado de Iberduero, Bilbao. Antonio Recio Claver, policía nacional, Vitoria. Pedro Fernández Serrano, hostelero, Pamplona. Adolfo Berasategui Mendizábal, Tolosa. Miguel Orenes Guillamont, policía nacional, San Sebastián. Juan Bautista Peralta Montoya, policía nacional, San Sebastián. Ginés Pujante García, policía nacional, San Sebastián. Dionisio Imaz Gorostiza-Goiza, propietario de un taller, San Sebastián. Juan Batista García, guardia civil, Tolosa. Pedro Ruiz Rodríguez, policía municipal, Durango. Juan Díaz Román, guardia civil, Oñate. José Miguel Maestre Rodríguez, guardia civil, Beasáin. Antonio Peña Solís, guardia civil, Beasáin. Antonio Pérez García, hostelero, Lemona. Jesús Abalos Giménez, militar, Madrid. Lorenzo Gómez Borrero, conductor, Madrid. Luis Gómez Hortiguela, militar, Madrid. Agustín Laso Corral, militar, Madrid. Luis Berasategui Mendizábal, Vergara. Andrés Varela Rua, militar, Tolosa. Ángel Baños Espada, trabajador de Lemóniz. Héctor Abraham Muñoz Espinoza, anticuario, Irún. Diego Alfaro Orihuela, representante de Comercio, Basauri. Francisco Medina Albala, albañil, San Sebastián. Jesús María Colomo Rodríguez, camarero, Beasáin. Moisés Cordero López, guardia civil, San Sebastián. Emilio López de la Peña, policía nacional, Bilbao. Antonio Pastor Martín, guardia civil, San Sebastián. Miguel Angel Saro Pérez, policía nacional, Bilbao. José Manuel Amaya Pérez, Madrid. Dorotea Perting, estudiante, Madrid. José Manuel Juan Boix, estudiante, Madrid. Juan Luna Azol, guardia civil retirado, Madrid. Jesús Pérez Palma, estudiante, Madrid. Guadalupe Redondo Vian, ama de casa, Madrid. Dionisio Rey Amez, policía nacional jubilado, Madrid. Juan José Tauste Sánchez, guardia civil, Eibar. Antonio Nieves Cañuelo, guardia civil, Sondica. Manuel Ferreira Simois, policía municipal, Portugalete. Antonio López Carrera, guarda forestal, Sondica. Aureliano Calvo Val, policía nacional, San Sebastián. José María Pérez Rodríguez, policía nacional, Zumárraga. Modesto Carriegas Pérez, empleado de banca, Baracaldo. Julián Ezquerro Serrano, militar, Bilbao. Aurelio Pérez-Zamora Cámara, militar, Bilbao. Lorenzo González-Vallés Sánchez, gobernador militar de San Sebastián. Sixto Holgado Agudo, taxista, Rentería. Luis María Uriarte Alzaa, ex alcalde de Bedia, Lemona. Pedro Goiri Rovira, camarero, Guecho. Alfonso Manuel Vilariño Doce, policía municipal, Amorebieta. Carlos Sanz Biurrun, policía nacional, Pamplona. Antonio Mesa Portillo, policía nacional, Guecho. Manuel Fuentes Fontán, guardia civil, Portugalete. Fernando Espínola Rodríguez, guarda forestal, Oyarzun. Antonio Alés Martínez, guardia civil, Azpeitia. Ángel García Pérez, guardia civil, Azpeitia. Pedro Sánchez Marfil, guardia civil, Azpeitia. Juan Cruz Montoya Ortueta, conserje, Vitoria. Germán González López, militante del PSOE, asesinado por CAA, Urrechua. Juan Luis Aguirreurreta Arzamendi, administrativo, asesinado por Comandos Autónomos Anticapitalistas, Mondragón. (Fuente *El Correo*, 21 de octubre de 2011.)

banda terrorista declaraba estar convencida “de que el pueblo va a responder ante el referéndum de forma positiva, porque se da cuenta de que este Estatuto no responde a sus intereses”. Para ETA responder de forma positiva (con su voto en contra o su abstención) no suponía votar a favor del Estatuto, sino todo lo contrario: “Tenemos plena confianza en que el resultado va a ser favorable en un alto porcentaje al camino de lucha emprendido por el pueblo trabajador vasco”. Imputaba las últimas acciones criminales contra el mundo etarra, tales como atentados, bomba al alcalde de Hernani, asesinato de Tomás Alba, etc.), a “las fuerzas políticas que apoyan a la Reforma” y “contribuyen a esta ofensiva con actuaciones públicas de insultos, provocaciones... en que el enemigo son los sectores populares, llámense KAS, HB, AA.VV., etc.”. La revista reproducía las razones por las que ETA rechazaba el Estatuto:

No estamos de acuerdo fundamentalmente con un Estatuto que niega la soberanía nacional de Euzkadi y su derecho a la autodeterminación; que no reconoce el marco nacional de Euzkadi Sur al eliminar a Nafarroa del marco autonómico, y mucho menos el de Euzkadi Norte; que coloca al euskara en una situación crítica de inferioridad absoluta al equiparlo al castellano y legaliza la situación disglósica; que reafirma en su puesto a las fuerzas represivas dándoles atribuciones y competencias ilimitadas; que regula un régimen de conciertos económicos favorecedor de las clases explotadoras en tanto se intenta imponer, por otro lado, a las clases desposeídas un Estatuto de los Trabajadores que afecta seriamente a sus intereses. En conclusión, no estamos de acuerdo con un Estatuto que viene firmemente encadenado por los límites antidemocráticos, antiobreros y antivascos de la ya rechazada Constitución española<sup>39</sup>.

### ***El pueblo vasco refrenda el Estatuto***

Cumplida la primera fase de tramitación parlamentaria del Estatuto, faltaba someterlo a referéndum del pueblo vasco y, en caso de ser refrendado por mayoría de los votos emitidos, al voto de ratificación de las Cortes generales.

El referéndum se celebró el 25 de octubre de 1979, en el 140 aniversario de la promulgación de la Ley de Confirmación de Fueros de Navarra y de las Provincias Vascongadas de 1839, abolida para estas últimas como hemos visto anteriormente por la disposición derogatoria de la Constitución.

---

<sup>39</sup>*Punto y Hora*, octubre de 1979. El diario *Egin*, anticipó la entrevista en su edición del 19 de octubre de 1979.



El referéndum supuso un respaldo del pueblo vasco al Estatuto, aunque la mayoría no fue tan abrumadora como se podía esperar. Estos fueron los resultados globales:

Electores.....	1.565.541
Votantes.....	921.436
Votos afirmativos.....	831.839
Votos negativos.....	47.529
Votos nulos.....	10.649
Abstenciones.....	644.105

Por provincias el resultado fue el siguiente:

*Alava*

Electores.....	174.930
Votantes.....	110.609
Votos afirmativos.....	92.535
Votos negativos.....	10.023
Votos en blanco.....	6.363
Votos nulos.....	1.688

Abstenciones..... 64.321

*Guipúzcoa*

Electores.....	507.002
Votantes.....	302.847
Votos afirmativos.....	278.399
Votos negativos.....	12.390
Votos en blanco.....	9.018
Votos nulos.....	3.140

Abstenciones..... 205.155

*Vizcaya*

Electores.....	883.609
Votantes.....	507.080
Votos afirmativos.....	460.905
Votos negativos.....	22.216
Votos en blanco.....	16.038
Votos nulos.....	5.821

Abstenciones..... 376.529

La participación global fue del 58,85% del censo electoral y las abstenciones ascendieron al 40,16% del censo. Los votos afirmativos superaron la mayoría absoluta del censo electoral

(53,13%)<sup>40</sup>, mientras el rechazo al Estatuto sólo alcanzó el 3,03% del censo. Pero el “sí” obtuvo el 90,27% de los votos emitidos, lo que permitió a las formaciones políticas favorables al Estatuto proclamar que había sido un rotundo éxito.

La participación en Vizcaya fue del 57,48% y el voto afirmativo sobre el censo fue del 52,16%. En Guipúzcoa participó el 59,73%, con un voto afirmativo sobre el censo del 54,91%. En Alava el índice de participación fue del 63% del censo, siendo el porcentaje de votos afirmativos el 52,89%.

Vizcaya fue la provincia donde la abstención alcanzó un mayor porcentaje (42,61%), seguida por Guipúzcoa (40,46%) y Alava (36,76%).

Sobre los votos emitidos, en Vizcaya triunfó el “sí” con un 90,73%, en Guipúzcoa con un 91,92% y el Alava con un 83,65%<sup>41</sup>. En cuanto a los votos en contra, el porcentaje sobre los emitidos fue del 9,05% en Alava, del 4,05% en Guipúzcoa y del 4,96% en Vizcaya.

Los abstencionistas aberzales, además de apropiarse de la voluntad de quienes no fueron a votar, intentaron rebajar la euforia que reinaba sobre todo en el PNV, donde el presidente del Consejo General Vasco, Carlos Garaicoechea, aparecía como gran triunfador, lo que hacía presumir que se convertiría en el primer presidente auténticamente democrático de la historia del País Vasco<sup>42</sup>.

HB denunció graves irregularidades electorales, que recordarían los vicios del régimen de la Restauración. Pero, aunque presentaron impugnaciones en varios centenares de mesas

---

40En la literatura política de signo nacionalista se destaca el gran apoyo popular recibido por el Estatuto vasco con el 53,13% del censo electoral y se minimiza en cambio el 50,38% sobre el censo que obtuvo la Constitución española en Navarra, con tan sólo un 2,75 por ciento menos.

41La Junta Electoral Central dio a conocer los resultados oficiales el 8 de noviembre de 1979 y se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente.

42Se da la circunstancia de que Carlos Garaicoechea no pudo votar en el referéndum del Estatuto por no estar censado en ninguna localidad del País Vasco. Para poder presentarse a las elecciones de 1980, el futuro lendakari se empadronó en el municipio de Zarauz, en Guipúzcoa. El sacerdote navarro Jesús Lezáun, aberzale radical, que había sido rector del Seminario de Pamplona, en un artículo titulado “¿Quién ha ganado?”, se refería a esta paradoja: “¿No habremos perdido los navarros (y con ellos todo el Pueblo Vasco) dejados de soslayo, a merced de las poderosas fuerzas que allá en las Vascongadas apoyaban el Estatuto y que aquí combaten a fondo nuestra integración, la misma creación de la unidad vasca? ¿No iremos vosotros y nosotros, a desarrollarnos desde ahora en dos líneas en el mejor de los casos paralelas, que por mucho que se prolonguen nunca llegan a juntarse? ¿Habrá crecido el sentido de unidad de este pueblo hasta ahora desmembrado, sin conciencia unitaria de tal? ¿Tiene más sentido que el anecdótico y pintoresco, que Navarra ‘exporte’ nada menos que presidentes del Gobierno Vasco y ella no alcance a sentirse y a ser vasca con todos los vascos?”. (*Egin*, 31 de octubre de 1979).

electorales, la pretensión de fundamentar la existencia de “pucherazo” fracasó estrepitosamente<sup>43</sup>.

### ***La ratificación del Estatuto en las Cortes Generales. De nuevo la cuestión navarra***

El Estatuto entraba ya en su recta final. Tras el éxito del referéndum el siguiente paso era la ratificación del Congreso y del Senado, como requisito previo a su sanción y promulgación por el rey Don Juan Carlos como ley orgánica y su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Todo parecía ir sobre ruedas, pero de nuevo la cuestión de Navarra empañaría el proceso al producirse un grave incidente que pudo tener consecuencias imprevisibles en el terreno político y que se saldó con una nueva división interna de la UCD de Navarra.

Como se recordará, el artículo 47 del Estatuto establecía que en el caso de que Navarra hubiera superado la iniciativa para su incorporación a Euzkadi, mediante la ratificación favorable al acuerdo alcanzado a tal efecto por mayoría absoluta del Parlamento Foral, se procedería a la reforma de aquél para acoger a Navarra. El texto definitivamente acordado, además de requerir la aprobación por el órgano foral competente (el Parlamento navarro), debería someterse al referéndum “del conjunto de los territorios afectados”.

El 11 de agosto de 1979, el presidente de la Diputación Foral, Jaime Ignacio del Burgo, volvió a reunirse con Adolfo Suárez en la Moncloa. Aunque el objetivo de la entrevista era tratar de la puesta en marcha de las negociaciones para el amejoramiento foral, Del Burgo expresó al presidente del Gobierno la gran inquietud de los centristas navarros ante las repercusiones de la beligerante campaña emprendida por UPN con la acusación a él y a la UCD de haber “vendido” a Navarra en el Estatuto, a la que hicimos referencia anteriormente. Una campaña que se había intensificado como consecuencia de la interpretación dada por el PNV que entendía que la expresión “en el conjunto de los territorios afectados” incluía un cómputo conjunto del resultado del referéndum, y así lo había hecho constar en el debate del informe de la Ponencia en la Comisión Constitucional. Interpretación que la UCD navarra rechazaba de plano.

El ministro Pérez Llorca decidió entonces, con carácter reservado, encargar un dictamen sobre esta cuestión y otras relativas a Navarra al Centro de Estudios Constitucionales. El

---

<sup>43</sup>El 1 de noviembre de 1979 el diario *Egin* dio cuenta del rechazo por la Junta Electoral de todas las impugnaciones presentadas

dictamen se encomendó a los juristas Tomás Ramón Fernández y Alfonso Santamaría, ambos catedráticos de Derecho Administrativo. Debían pronunciarse “sobre el procedimiento a seguir en orden a la eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco”. El dictamen, fechado el 15 de octubre de 1979, concluye que la interpretación nacionalista del artículo 47,2 era contraria a la Constitución <sup>44</sup>.

Pérez Llorca informó entonces al presidente Del Burgo, de las conclusiones del dictamen. Acordaron que permaneciera “embargado” hasta después de la ratificación del Estatuto Vasco en el pleno del Congreso previsto para el 29 de noviembre de 1979. Inmediatamente después se remitiría oficialmente a la Diputación Foral.

El plan acordado se desbarató porque dos días antes del debate en el Congreso, *Diario de Navarra* reveló el contenido del dictamen, con unas declaraciones del diputado centrista Pedro Pegenaute, que formaba parte como asesor del gabinete del ministro<sup>45</sup>. Garaicoechea montó en cólera y amenazó con la retirada del PNV de las Cortes y del Consejo General Vasco, así como con

---

44En lo relativo a la expresión “referéndum del conjunto de los territorios afectados”, el dictamen señalaba que “no puede interpretarse en el sentido de que Navarra y las tres provincias vascas habrán de constituir una circunscripción electoral única a efectos del cómputo global de votos, sino solo en el que habrán de pronunciarse tanto los electores vascos como los electores navarros, pero en circunscripciones separadas y con cómputos independientes de votos, requiriéndose la aprobación por ambos cuerpos electorales para que la reforma estatutaria prospere. / No ignoramos, como es obvio, el alcance de esta alternativa; pero, a nuestro parecer, los principios que inspiran el Título VIII de la Constitución no admiten otra tesis. Como pusimos de relieve en los primeros epígrafes del presente dictamen, la entidad titular del derecho a la autonomía es, en todo caso, la provincia aisladamente considerada; es cada provincia, independientemente, la que debe adoptar la iniciativa de constituir la Comunidad Autónoma (art.º 143,2: ‘cada provincia’, art.º 151,1: ‘de cada una de las provincias afectadas’; y cada provincia la que debe aprobar, independientemente de las restantes, el proyecto de Estatuto en el referéndum ratificatorio, art.º 151,2, 4º y 5º: ‘en cada provincia’) y ello, hasta el punto de que el rechazo del proyecto de Estatuto en una o más provincias no impide la constitución de la Comunidad Autónoma entre las restantes. No caben, pues, en el marco de la Constitución, cómputos interprovinciales de votos: cada provincia es, en el referéndum, una circunscripción electoral independiente, una unidad de decisión plenamente autónoma. / Y es absolutamente lógico que esta técnica de compartimentación provincial del referéndum sea aplicable al supuesto de incorporación como el de Navarra. En primer término porque la incorporación supone, en cierta manera, la creación de una Comunidad Autónoma sustantivamente nueva y distinta (máxime si, como ocurre en este caso, la provincia incorporada excede en extensión territorial a la Comunidad que la acoge), siendo aplicables, por ello, los principios y reglas del art.º 151, para la constitución *ex novo* de una Comunidad Autónoma. Y además, en segundo término, porque es de sentido común. La reforma del Estatuto supone, para la Comunidad Autónoma preexistente un *novum* respecto de la situación estatutaria anterior; para la provincia en trance de incorporación, la aceptación global de un régimen estatutario y la alteración sustancial de su *status* político. Los intereses y las perspectivas son totalmente distintas para unos electores y otros, por lo que no sería coherente meter todos los votos en el mismo saco. La incorporación de una provincia es, metafóricamente, un contrato de absorción entre dos sociedades. / Elaborados unos estatutos únicos, deberán pronunciarse finalmente las asambleas generales de accionistas por separado: los de la sociedad absorbente, para decidir si les interesa incorporar a socios y patrimonio de la sociedad absorbida; los de esta última, si les interesa convertirse en socios de la entidad absorbente. Lo que no tendría sentido alguno es decidir la absorción en una asamblea conjunta, porque los términos no son comparables ni acumulables. Hacen falta dos voluntades distintas que confluyan en la *Vereinbarung* de la nueva Comunidad Autónoma; y la manera de distinguir e identificar estas voluntades es tomando la decisión por separado en circunscripciones electorales diversas e independientes”. (Archivo del autor.)

suspender *sine die* el regreso del presidente del Gobierno vasco en el exilio, Jesús Leizaola a España, reconociéndole como único representante legítimo del País Vasco.

El terremoto político que la defección del PNV hubiera producido, sobre todo a causa de la gravísima escalada de ETA<sup>46</sup>, obligó al Gobierno a buscar una solución de compromiso, eso sí, en contra de su propio criterio<sup>47</sup>.

Mientras durante la mañana del 29 de diciembre se procedía al debate en el Congreso del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1980 se llevaron a cabo conversaciones entre los representantes de UCD, del PSOE y del PNV para tratar de reconducir la situación. Estaba previsto que en la sesión de la tarde tendría lugar el debate para la ratificación de los Estatutos vasco y catalán. En medio de una gran expectación, a las cinco y veinticinco minutos de la tarde, con hora y media de retraso sobre el horario previsto, se reanudó la sesión. Pero al comienzo de la

---

45Pedro Pegenaute informó al corresponsal de *Diario de Navarra* en Madrid, Francisco López de Pablo, que el dictamen se había elaborado a petición suya y del senador José Luis Monge, así como del diputado Javier Moscoso.

46La importancia del Estatuto como instrumento para combatir la extrema violencia terrorista que se vivía en Euskadi la puso de manifiesto José María Benegas, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista Vasco en el pleno del Congreso: "Euskadi se está hundiendo alarmantemente a causa del terrorismo, de la grave crisis económica, del deterioro de la convivencia social y del radicalismo político, demagógico y desestabilizador. Hace falta un gobierno vasco fuerte, que ponga orden en Euskadi y que afronte con valentía los problemas del terrorismo y de la crisis económica, principalmente. Pero para ello es necesario que el primer gobierno vasco, elegido democráticamente, cuente con los instrumentos adecuados desde el primer momento, para afrontar, con posibilidades de éxito, la difícil empresa de construir una nueva sociedad vasca en libertad, en paz, progresista y solidaria con todos los pueblos de España" (...) "Euskadi hoy es una sociedad con claros rasgos antidemocráticos y con preocupantes brotes de actitudes fascistas. En Euskadi la libertad y la democracia no son plenas, porque la libertad y la democracia son incompatibles con el terrorismo y con el miedo". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3158.) Emilio Attard, presidente de la Comisión Constitucional, tras la aprobación del dictamen del Estatuto en la Comisión Constitucional del 17 de julio de 1979, proclamó: "En el Estatuto vasco, el 17 de julio a las seis de la tarde [fue el 16], cuando llegó un emisario de la Moncloa, para pedirme que prolongase la sesión porque se había roto la baraja por algunos capítulos correspondientes a Hacienda y Enseñanza, pensé entonces que los esfuerzos habían sido baldíos y que era una situación trágica, mucho más que aquella cuando el PNV se retiró de los trabajos de la Constitución. Aquí la presencia de los vascos para aprobar los estatutos era decisiva, porque si no se hubieran aprobado entonces, todos los vascos podrían convertirse en guerrilleros políticos" (*Diario de Navarra*, 24 de octubre de 1979.)

47Fue tal la confusión creada que el director del Centro de Estudios Constitucionales, Francisco Rubio Llorente, declaró a la agencia EFE que dicho organismo no sólo no había emitido ningún dictamen, sino que además no estaba facultado para hacerlo. (*Diario de Navarra*, 30 de noviembre de 1979.) Lo cierto es que sí hubo dictamen. Sus autores daban comienzo al mismo con estas palabras: "Por el Centro de Estudios Constitucionales se nos requiere para que emitamos Dictamen sobre la cuestión que se precisará, en los siguientes ANTECEDENTES Y CONSULTA...". El dictamen debía versar sobre la disposición transitoria cuarta de la Constitución y el artículo 47,2 del Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco que iba a ser sometido a referéndum. El autor conserva en su archivo una copia del dictamen que le fue remitido el 1 de abril de 1993 por el que fuera ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca. Rubio Llorente sería nombrado en 1980 magistrado del Tribunal Constitucional y desempeñó el cargo de presidente del Consejo de Estado entre 2004 y 2012.

misma, el portavoz de UCD, Antonio Jiménez Blanco, solicitó y obtuvo del presidente, con la aquiescencia de los portavoces de los grupos parlamentarios -salvo la del portavoz de Coordinación Democrática, Manuel Fraga- la suspensión de la sesión durante media hora.

A las seis de la tarde dio comienzo el debate del Estatuto vasco. El primer orador fue José María Benegas, que no hizo ninguna referencia al controvertido artículo 47,2<sup>48</sup>.

A continuación subió a la tribuna Javier Arzallus. En el curso de su intervención se refirió a Navarra con las siguientes palabras:

Recientemente ha habido alguna interpretación respecto al referéndum de reforma del Estatuto, en el supuesto de la adhesión de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. Tal vez huelga desautorizarla dada la claridad de la fórmula legal en sí misma y en la interpretación que dio en su día en la Comisión Constitucional reflejada además en el voto en contra de un Diputado, así como en los pactos anteriores.

Está claro que el referéndum del conjunto de los territorios afectados quiere decir que tal reforma, en lo que se refiere a su celebración y al cómputo de los resultados, se hará en el marco conjunto de los cuatro territorios afectados.

Nosotros entendemos -y lo digo bien alto en este momento- que el respeto a la libre voluntad de Navarra ha de ser total por nuestra parte; que el Parlamento Navarro decidirá en su caso la adhesión con pleno conocimiento previo de las condiciones y modos de tal adhesión; y que

---

48Conviene recordar que los socialistas navarros habían manifestado con anterioridad su pleno apoyo al Estatuto Vasco. El todavía miembro del Partido Socialista de Euskadi, Víctor Manuel Arbeloa, presidente del Parlamento Foral de Navarra, en un artículo publicado en *El Correo Español* (Bilbao), 27 de octubre de 1979, expresaba su parecer sobre el Estatuto: "No voy a ser yo quien cante aquí las excelencias del nuevo Estatuto Vasco, que ya han sido cantadas mejor por otros barítonos políticos. A mí me parece que es el acto final de una justísimas reivindicación histórica. La concreción a Euskadi de una voluntad democrática y autonómica del nuevo régimen sancionado por la Constitución española de 1978. Y una contribución, mucho más eficaz que la retórica oficial y habitual, a la formación del nuevo Estado de las autonomías. / Por si fuera poco, el Estatuto de Guernica viene a cerrar una honda herida abierta en la recia salud espiritual de Euskalherria: "*Indarkeria utzi. Aski basakeria. Beldurra uxatu ta Estatutoarekin eman azken kolpea*", dice un acertado entrefilete propagandístico del PNV. Que podríamos traducir: "Basta de alardes de fuerza. Basta de salvajismo. Demos con el Estatuto el último golpe al miedo que tenemos que ahuyentar". / "Estatuto, que nace de esa Constitución, proclama el derecho de Navarra a formar parte de esa comunidad, le abre el portillo de los convenios especiales -artículo 22,2- y establece los requisitos necesarios para la reforma del Estatuto, en caso de la incorporación de Navarra, ¿qué navarro puede sentirse ofendido por esta amable invitación estatutaria?" La opinión Arbeloa recibió la inmediata respuesta del diputado de la UCD navarra, Pedro Pegenaute: "Lo que sí agradeceríamos los navarros, al menos la mayoría, es que los euskadistas nos dejen en paz, que no nos atosiguen todos los días con que si Navarra arriba, Navarra abajo... Son estas palabras, ambiguas y equívocas que parecen ir en la última línea de un socialismo que no quiere definirse ante un problema tan grave como el de si Navarra debe o no incorporarse a Euskadi. Son, a fin de cuentas, palabras que dicen que sí, pero que no, o, si se prefiere, que no pero que sí". (*Gaceta del Norte*, 28 de octubre de 1979.). En esa misma crónica que aparecía bajo el título "Pegenaute y Arbeloa a la greña", el periódico bilbaíno reseñaba asimismo una conferencia dictada por Víctor Manuel Arbeloa en Orense en la que el presidente del Parlamento Foral había manifestado que "los navarros tenemos hoy el deber fundamental e inminente de construir nuestro propio modelo de autonomía y después contemplar la posibilidad, la ventaja o la desventaja de incorporarnos con una autonomía propia a Euskadi".

el referéndum de tal adhesión implicará, asimismo, la aprobación o no de tales condiciones y modos. Por lo tanto, el voto de Navarra, el refrendo de Navarra no será a ciegas, sino sabiendo muy bien a dónde va, cómo y en qué condiciones. De ahí que ese segundo referéndum, el de la reforma del Estatuto, es, precisamente, para Navarra, puramente formal y adquiere dimensión para los otros tres territorios que son a quienes se les varía el Estatuto en función de Navarra, y no al revés. Esta es nuestra interpretación<sup>49</sup>.

No todos los portavoces se adhirieron a lo dicho por Arzallus sobre el artículo 147,2. Este fue el caso de Jesús Aizpún, de UPN, que expuso las razones por las que votaría en contra del Estatuto<sup>50</sup>, y de Manuel Fraga, cuyo grupo se dividió a la hora de la votación<sup>51</sup>. Los que sí asumieron la interpretación nacionalista fueron Jordi

---

<sup>49</sup>*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3161.

<sup>50</sup>Jesús Aizpún expresó las razones por las que votaría en contra del Estatuto. “Nosotros no podemos decir ‘sí’, porque no se han respetado los pasos que la Constitución exige como previos a la elaboración de los Estatutos: establecimiento del Tribunal Constitucional, promulgación de las Leyes Orgánicas de los Referéndums y de Financiación de las Comunidades Autónomas. Tampoco se respeta el artículo 13 de la Constitución, que prohíbe los privilegios estatutarios”. (...) “Nosotros tampoco podemos decir ‘no’ porque somos devotos incondicionales de la unidad de España, pero no podemos identificarnos con el centralismo (...) queremos la regionalización de España entera, seguimos defendiendo una justa redistribución del poder político a nivel territorial, pero con arreglo a los principios de generalidad (Autonomía para todos) y de igualdad (Autonomía sin prerrogativas particulares para nadie). Nosotros queremos autonomía, pero fundada en la libertad y en provecho de todos. Por estas razones nuestro voto será de abstención en los dos Estatutos”. [A continuación del Estatuto vasco estaba previsto el debate para la ratificación del Estatuto de Cataluña.] En cuanto al controvertido artículo 47,2 dijo: “Se nos dirá que, según el artículo 27 del Estatuto, se puede reformar este Estatuto para la entrada de Navarra. [Sin duda, Aizpún quiso referirse al artículo 47 y no al 27, aunque también pudo tratarse de un error de transcripción de los taquígrafos del Congreso.] Yo no sé si he interpretado bien las palabras que aquí se han dicho anteriormente, porque lo que el artículo 27 prevé es un referéndum para decidir si se integra o no, y otro referéndum distinto para decidir sobre la aceptación o no del texto reformado, o del texto que se proponga entonces previa formalización. Pues bien, la interpretación de este texto es la de que se podrá o deberá celebrar el referéndum en los cuatro territorios, sobra que votemos en Navarra, porque evidentemente se nos podrá imponer un texto contra la voluntad expresada por el cien por cien de los navarros, porque el cien por cien no igualaremos nunca la votación de las otras tres provincias vascas”. / “De manera que, señores, todas estas razones nos impiden en absoluto aceptar el Estatuto de Guernica, por radicalmente incompatible con nuestro régimen foral”. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3164-3166.)

<sup>51</sup>Manuel Fraga informó a la Cámara, al inicio de su intervención en contra del Estatuto en nombre del Grupo de Coalición Democrática, que los diputados José María Areilza y Antonio de Senillosa votarían a favor del Estatuto. Leyó un breve escrito de Areilza en el que afirmaba que “al votar sí al Estatuto lo hago afirmando mi fe y mi esperanza. Fe en el porvenir constitucional democrático y autonomista de la Monarquía española, y esperanza en el futuro del pueblo español”. También anunció la abstención del diputado Alfonso Osorio, en congruencia con su oposición al término “nacionalidades” que había expresado en el Senado durante el proceso constituyente. Defendió seguidamente el voto en contra del Estatuto por parte del resto los diputados de Coalición Democrática, todos ellos de Alianza Popular. Sobre la cuestión navarra dijo que el Estatuto “es una amenaza para la estabilización de otras partes de España, singularmente Navarra. Haciendo nuestras las elocuentes razones que ha expuesto el señor Aizpún, ninguna duda puede quedarnos después de lo que hemos oído hoy, y queremos dejar claro que cualquier arreglo, interpretación o propuesta que no reconozca su absoluto derecho a su tradición foral navarra para nosotros es ilegítima”. (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3167.)

Pujol, portavoz de la Minoría Catalana<sup>52</sup>, Juan María Bandrés, del Grupo Mixto<sup>53</sup>, Jordi Solé Tura, del Grupo Comunista<sup>54</sup> y Alfonso Guerra, portavoz del Grupo Socialista<sup>55</sup>.

Por último, en nombre de UCD intervino el presidente del partido en el País Vasco, Jesús Viana. Comenzó por condenar el terrorismo de ETA, que el día anterior había asesinado a tres guardias civiles<sup>56</sup> y que mantenía secuestrado a uno de los miembros del propio Congreso, el diputado de UCD Javier Ruperez<sup>57</sup>. Al final de su discurso abordó el tema de Navarra:

Respecto a la hipótesis de la incorporación de Navarra, quiero señalar en este momento dos aspectos fundamentales: primero, la cuestión,

---

52Jordi Pujol: "Nuestra Minoría quiere, finalmente, felicitar a todas las fuerzas políticas vascas y quiere también manifestar su conformidad con lo que el Diputado Arzalluz acaba de manifestar respecto a la reforma del Estatuto por entender que lo que él ha dicho se ajusta al texto constitucional". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3162.)

53Juan María Bandrés: "Yo expreso aquí mi conformidad absoluta con las indicaciones del señor Arzalluz y con su tesis respecto a las peculiaridades formales de la integración de Navarra, que cordialmente deseo". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3162.)

54Jordi Solé Tura: "Quiero referirme aquí a un tema que ha sido abordado por diversos oradores. Nuestro Grupo da su total apoyo a la interpretación que el señor Arzalluz ha hecho del tema de Navarra" (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3169.).

55Alfonso Guerra: "Aquí hoy se ha solicitado el aplazamiento de la sesión porque había problemas, problemas de interpretación, problemas de ambigüedad que no están en el texto, sino en las intenciones de los grupos o de las personas. Y nuestro Grupo Parlamentario, el Grupo Socialista, ha accedido con buena voluntad a que ese aplazamiento tuviera lugar para llegar al acuerdo. Pero es necesario decir que la ambigüedad no existe más que en las mentes de algunas personas. Y así aquí algún Grupo Parlamentario, y muy concretamente el Grupo del Partido Nacionalista Vasco, ha hecho una interpretación de lo que dice el Estatuto de Euskadi respecto de la integración de otro territorio histórico foral, como es el de Navarra, nosotros queremos significar que esta interpretación no sólo es la coincidencia con la nuestra, sino que es la interpretación literal de lo que establece el artículo 47,2 del Estatuto de Guernica. / Aún más, en el propio Estatuto, en el artículo 47,2, se establece que el segundo referéndum para la adhesión, para la inclusión de ese otro territorio histórico foral, se habrá de hacer mediante la aprobación del órgano foral competente. Nadie se puede llamar al engaño de que se pueda hurtar la voluntad de Navarra; previamente al referéndum (pues ha de ser aprobado en referéndum del conjunto y con el cómputo o con el resultado del conjunto de los territorios afectados), previamente es precisa la aprobación por el órgano foral competente, y es precisa también la aprobación, mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales. Es decir, que esta interpretación, naturalmente ligada a la interpretación del artículo 22,2, del propio Estatuto de Euskadi, es la única interpretación posible, desde nuestro punto de vista". (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, de 29 de noviembre de 1979, p. 3172.) Aquel día la inteligencia natural de Alfonso Guerra no se trasladó ciertamente al campo jurídico. Dice el aforismo latino "in claris non fit interpretatio". Si tan clara estuviera la literalidad del precepto, no haría falta recurrir a ninguna interpretación. Ocurre que la expresión quedó deliberadamente coja al no concretar como había de hacerse el cómputo del resultado, porque el PNV no se atrevió a poner de manifiesto su desprecio olímpico a la voluntad del pueblo navarro.

56El triple crimen se cometió en el bar Izaro de Azpeitia. A pesar de que los terroristas actuaron a cara descubierta, ninguno de los testigos presenciales accedió a colaborar con la Guardia Civil en su identificación. Los asesinados fueron los guardias civiles Antonio Alés Martínez, Angel García Pérez y Pedro Sánchez Marfil.



respecto a los principios y formas, está aclarada en la Constitución y en el Estatuto que vamos a votar; segundo, lo esencial, lo importante es que debe haber un pleno respeto a la voluntad libremente expresada del pueblo de Navarra sobre este asunto; trabajar por un clima de pacificación que permita la expresión en libertad de dicha opinión y respetarla profundamente, tanto en el qué de su posible o no incorporación, como eventualmente en el modo y maneras, es decir, en el cómo de su incorporación, que es lo importante. En este sentido me complace coincidir con el profundo respeto hacia esa voluntad en los términos que han sido expresados por el Partido Nacionalista Vasco.

Si se lee con detenimiento el contenido de la intervención de Jesús Viana se llega a la conclusión de que UCD respondió al chantaje del PNV con una sibilina intervención que en realidad le daba la razón, sin dársela. Viana hizo especial hincapié en la necesidad de respetar la libertad de los navarros, después de hacer referencia a que la cuestión de los principios y de las formas está aclarada en la Constitución, donde inequívocamente se parte del respeto a la voluntad de cada provincia. En ningún momento dice que se suma a la interpretación de Arzallus sobre el artículo 47,2 y únicamente declara coincidir “con el profundo respeto hacia esa voluntad en los términos que han sido expresados por el Partido Nacionalista Vasco”.

De modo que, después del debate parlamentario, lo único que quedó claro es que el espíritu del legislador no estaba nada claro. Más aún, las adhesiones al criterio de Javier Arzallus quedaban invalidadas a la hora de determinar el espíritu del legislador por haberse producido en virtud de un inadmisibles chantaje, como fue la amenaza de provocar el caos institucional en el País Vasco<sup>58</sup>. Por otra parte, las referencias al terrorismo demuestran que la necesidad de pacificación era una obsesión de los grupos mayoritarios. Los dirigentes de la UCD parecieron doblegarse ante la coacción de Garaicoechea, pero las palabras de Jesús Viana –en las que se adivina la pluma de José Pedro Pérez Llorca– poseen una ambigüedad calculada con el fin de que no pudiera servir para apuntalar la interpretación nacionalista.

---

57Javier Ruperez fue secuestrado el 11 de noviembre de 1979 y permaneció en poder de ETA p-m hasta el 12 de diciembre de ese mismo año. Arnaldo Otegui fue acusado por el secuestro de Ruperez, pero sería absuelto por falta de pruebas a pesar de que otros miembros del grupo terrorista le acusaron de haber participado en él. La liberación se produjo mientras el Senado ratificaba el proyecto de Estatuto.

58Carlos Garaicoechea negaría haber coaccionado al Gobierno. “Lo único que hizo su partido fue mantener una postura seria y pedir explicaciones a UCD sobre su cambio de actitudes”. (Diario Ya, 6 de diciembre de 1979.)

La impaciencia o imprudencia del diputado Pegenaute al hacer pública, sin conocimiento del ministro Pérez Llorca, la existencia del dictamen del Centro de Estudios Constitucionales, y los sucesos ocurridos como consecuencia de su revelación supusieron un serio contratiempo para la estrategia diseñada por la UCD de Navarra e introduciría un nuevo frente de división interna del que los centristas navarros ya no se recuperarían.

El voto de ratificación del Estatuto arrojó el siguiente resultado: votos emitidos, 317; a favor, 298; en contra, 8; abstenciones, 11. Votaron a favor del Estatuto los diputados Urralburu (PSOE) y Moscoso (UCD). Se abstuvieron los diputados de UCD, Pedro Pegenaute y José María San Juan.

Faltaba el trámite del Senado, que celebró sesión plenaria para la ratificación del Estatuto el 12 de diciembre de 1979.

El día 10 de diciembre de 1979, dos de los miembros más cualificados de la UCD navarra, Pedro Pegenaute y José Luis Monge, anunciaron su abandono del partido. El primero dimitió como diputado<sup>59</sup> y, por su parte, el senador José Luis Monge, abandonó UCD y se integró en el Grupo Mixto<sup>60</sup>. Ambos alegaron su total rechazo a la postura de su partido en la interpretación del artículo 47,2, que juzgaban claudicante.

El senador Monge intentó sin éxito hacer uso de la palabra, en el pleno del Senado del 12 de diciembre de 1979, impidiéndoselo el presidente del Senado, Cecilio Valverde, por considerar que el Grupo Mixto había inscrito a dos de sus senadores para intervenir en el debate del Estatuto. Se trataba de Carlos Pinilla (independiente) y Abel Matutes (AP), que no accedieron a ceder su turno a Monge.

Antes de la celebración del pleno senatorial se había alcanzado un acuerdo entre los portavoces de los diversos grupos (salvo el Mixto), al que los medios de comunicación calificaron como

---

<sup>59</sup>Pedro Pegenaute había perdido la confianza del ministro José Pedro Pérez Llorca a raíz de la filtración del dictamen del Centro de Estudios Constitucionales. El diario nacionalista *Deia* (28 de noviembre de 1979) informó de que Adolfo Suárez había tenido palabras muy duras con el diputado centrista. En conversación mantenida con el autor, José Pedro Pérez Llorca le reveló que había pedido la dimisión a Pedro Pegenaute, "aunque visto lo visto se arrepiente de haberlo hecho". Como justificación a su dimisión y abandono de la UCD, el exdiputado declaró que "ni el Gobierno ni la ejecutiva nacional de UCD han apoyado la posición de Navarra". Aludió a un acuerdo del Comité Ejecutivo Regional de UCD en el que se emplazaba a la dirección nacional del Partido a expresar su apoyo a la interpretación del partido sobre el artículo 47,2, emplazamiento que fue rectificado tras un viaje a Madrid del presidente del partido, Jaime Ignacio del Burgo, y del secretario general, Rafael Gurrea, que volvieron después de entrevistarse con el presidente Suárez "con el tema del mejoramiento del fuero...". Asimismo, negó que el órdago del PNV se hubiera producido por la revelación del dictamen del Centro de Estudios Constitucionales, sino por unas declaraciones anteriores de Del Burgo sobre el artículo 47,2. Añadió que con la interpretación del PNV "se va a terminar la capacidad de Navarra para pactar con el Estado porque va a ser trasladado a otro ente autonómico. Euskadi decidirá nuestro mejoramiento del Fuero. Todo lo demás son florituras". (*Diario de Navarra*, 11 de diciembre de 1978.)

“pacto del silencio”, en cuya virtud se comprometían a no hacer ninguna alusión a Navarra. Así lo hicieron los portavoces del PSOE y el PNV. Sin embargo, a pesar del supuesto “pacto de silencio”, el portavoz de UCD, Alfredo Marco Tabar se refirió a Navarra en los siguientes términos:

Respecto a la hipótesis de Navarra, de su posible incorporación al País Vasco, yo tengo también aquí algo que decir, al igual que se dijo en el Congreso de los Diputados por boca del Diputado Chus Viana, cuya intervención en este punto ratificamos plenamente, por el profundo respeto que revela la voluntad de Navarra, y cito textualmente: Quiero señalar -decía el señor Viana- dos aspectos fundamentales: primero, la cuestión respecto a los principios y formas está aclarada en la Constitución y en el Estatuto que vamos a votar; segundo, lo esencial, lo importante, es que debe de haber en todo momento un pleno respeto a la voluntad libremente expresada del pueblo de Navarra sobre este asunto. Trabajar por un clima de pacificación que permita la expresión en libertad de dicha opinión y respetarla profundamente, tanto en el qué de su posible o no incorporación, como eventualmente en su modo y maneras. Es decir, en el cómo de su incorporación, que es lo importante<sup>61</sup>.

El Estatuto de Autonomía vasco obtuvo 185 votos a favor, cuatro en contra (senadores Carlos Pinilla, Vicente Bosque Hita, Abel Matutes y Francisco Cacharro Pardo) y tres abstenciones, las de los senadores de UCD de Navarra, José Luis Monge, José

---

60 José Luis Monge había anunciado el 10 de diciembre que dimitiría como senador si en el pleno del Senado el portavoz de UCD daba una interpretación sobre el artículo 47,2 acorde con la postura de la UCD de Navarra. Al término de la votación del Senado distribuyó a la prensa unas cuartillas que contenían lo que pretendía decir en el pleno: “El artículo 151 de la Constitución es uno de los preceptos más claros que en ella se contienen. Pues bien, según el mismo, el referéndum para la aprobación de los Estatutos de autonomía ha de celebrarse en cada provincia. A pesar de ello el artículo 47,2 del Estatuto Vasco dice en su texto que “en el supuesto de que Navarra haya dicho sí su integración en el País Vasco, el referéndum para su aprobación se llevará a cabo en el conjunto de los territorios afectados. / La palabra conjunto es confusa y ha sido interpretada por la mayoría de los grupos parlamentarios como “referéndum de una sola circunscripción electoral”, tesis mantenida y defendida por el PNV. El representante del grupo centrista en el Congreso, señor Viana, pronunció unas palabras que constituyen un modelo de ambigüedad, pues, a mi juicio, no dicen ni sí ni no, sino todo lo contrario. Nada tiene de particular que estas palabras hayan sido interpretadas por muchos de los asistentes al acto, e incluso por el señor Garaicoechea, como concordantes con la tesis del referéndum conjunto o global. De prosperar esta tesis el problema es trascendental para Navarra cuya voluntad quedará anulada y absorbida en la de otras tres provincias; y para el país, pues una simple Ley Orgánica tira la Constitución al cesto de los papeles. Por ello, es insoslayable que el portavoz del grupo centrista aclare hoy, aquí, que en la discordancia entre el texto del Estatuto y el de la Constitución, si existe, siempre ha de prevalecer esta última, porque es inadmisibile que una Ley contenga preceptos contrarios a la norma básica”. (*El Pensamiento Navarro*, 13 de diciembre de 1979.)

61 *Diario de Sesiones del Senado*, sesión del 12 de diciembre de 1979, núm. 34, p. 1423.

Gabriel Sarasa y Jaime Ignacio del Burgo. El socialista navarro Víctor Manuel Arbeloa votó a favor.

El abandono de Pegenaute y Monge desató una nueva polémica en Navarra. El presidente de la Diputación Foral y de la UCD, Jaime Ignacio del Burgo, se vio obligado a salir al paso de las acusaciones contra UCD en declaraciones que publicó *Diario de Navarra* el 14 de diciembre:

Me atrevo a pedir al pueblo navarro calma y serenidad y entiendo que procede aclarar:

1º. Tras la aprobación del Estatuto vasco no se altera ni un ápice la situación de Navarra ni sus derechos constitucionales.

2º. No es cierto que Navarra vaya a decidir su futuro en un referéndum conjuntamente computado con las provincias vascongadas.

3º. La incorporación de Navarra a Euzkadi sólo será posible si el Parlamento Foral, en primer término, y el pueblo navarro, mediante referéndum celebrado exclusivamente en Navarra decida iniciar dicho proceso de integración con arreglo a la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

4º. En el supuesto de que Navarra haya dicho sí a Euzkadi, a través del procedimiento indicado, entonces, y sólo entonces se procedería a la reforma del Estatuto vasco para adaptarlo a la entrada de Navarra, poniendo en marcha el mecanismo previsto en el artículo 47,2 del citado Estatuto.

5º. Con arreglo a dicho artículo serían primero las Cortes Generales, reunidas en sesión conjunta del Congreso y el Senado, quienes por mayoría absoluta fijarán el procedimiento a seguir para la reforma del Estatuto, debiendo incluir, en todo caso, la aprobación del Parlamento Foral de Navarra, la aprobación mediante Ley Orgánica de las Cortes Generales y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.

6º. Un análisis jurídico del artículo 47,2 lleva a la conclusión de que la expresión “referéndum del conjunto de los territorios afectados” no dice ni quiere decir “cómputo global del resultado”, como se pretende por el PNV, puesto que de haber dicho esto, el Estatuto sería radicalmente anticonstitucional, al entrar en contradicción con el artículo 151 de la Constitución, que exige cómputo del Estatuto provincia por provincia.

7º. No se puede afirmar que el Estatuto vasco sea anticonstitucional, sino que sería anticonstitucional la interpretación del PNV, en caso de que lograra imponer su criterio en el momento de aplicación de lo referido en el punto 5º.

8º. Dicha tesis, para prosperar, tendría que ser votada en su momento por las Cortes Generales, lo que es más que improbable, pues además de su inconstitucionalidad, no es apoyada ni por UCD ni por el Partido Socialista, según manifestaciones del presidente del Parlamento Foral, señor Arbeloa.

9º. En el pleno del Senado, UCD ratificó lo dicho por el portavoz de UCD en el Congreso, de una manera clara y tajante, señalando el respeto a la Constitución y al Estatuto en cuanto a “los principios y formas” y declarando que lo esencial es respetar “en todo momento” la voluntad de

Navarra para decidir su posible o no incorporación (primer referéndum) como para aceptar o rechazar las condiciones de la incorporación, es decir, el Estatuto reformado (último referéndum).

10°. Si se diera una claudicación anticonstitucional de los grupos mayoritarios Navarra podría interponer recurso de anticonstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra esa imprevisible e hipotética decisión de las Cortes Generales en virtud de la llamada “enmienda Sarasa” que fue aprobada gracias al apoyo de UCD.

11°. Que, si pese a todo, prospera la tesis del PNV, ¿cree alguien que si Navarra, en el último referéndum se vuelve atrás de la decisión adoptada, en principio, en el primer referéndum, y, por tanto, rechaza el proyecto de Estatuto vasco reformado, hay algún poder democrático capaz de imponerle por la fuerza lo que su pueblo rechaza en las urnas?

Dicho esto, y después de expresar su pesar por el abandono de Pegenaute y Monge, añadió:

Yo les diría, con el mayor afecto, que Navarra ha de librar en el futuro batallas decisivas y que el esfuerzo de todos es absolutamente necesario. Es triste la separación de unos compañeros con los que hemos luchado codo con codo por la defensa de la identidad de Navarra y que creen haber adoptado la decisión más conveniente para ella. Pero entiendo que no es bueno abrir para nuestro pueblo en estos momentos una grave crisis política e institucional en Navarra, precisamente cuando la unidad es más necesaria que nunca porque vamos a iniciar en breve unas negociaciones con el Estado, de las que depende que Navarra reafirme su personalidad para afrontar el futuro con un ilusionado afán colectivo. UCD de Navarra tiene un compromiso con su electorado, lograr un fuero nuevo, mejor y más justo, de todos y para todos, y luchar democráticamente por la identidad de nuestro Reino, incompatible con la integración en otras comunidades hermanas, pero diferentes.

Lo primero, se va consiguiendo paso a paso. En lo segundo, no se ha cedido un ápice ni legal ni políticamente. La Constitución protege la libertad colectiva de Navarra y UCD comparte los afanes e inquietudes de los centristas navarros. Con pleno sentido de la responsabilidad que el pueblo navarro me ha confiado, desmiento la existencia de cualquier pacto secreto entre el presidente Suárez y el presidente del PNV acerca del futuro de Navarra. Por el contrario, debo proclamar el reconocimiento que Navarra debe al presidente del Gobierno que ha sabido respetar en todo momento la foralidad de nuestra tierra y la libertad colectiva de los navarros y que hará honor a los compromisos adquiridos con UCD de Navarra, con todo el pueblo navarro.

Por último, Del Burgo reveló que la víspera de la sesión del Senado mantuvo una entrevista con el presidente Suárez y se celebró una reunión del Grupo Parlamentario de UCD, con asistencia del secretario general del partido, Rafael Arias Salgado y del ministro de la Presidencia, José Pedro Pérez Llorca. En la reunión del Grupo, se analizó lo dicho por el portavoz de UCD en el

Congreso y “se convino en que su redacción era admisible en los términos en los que fue leída en el Pleno del Senado por el senador vasco de UCD, Alfredo Marco Tabar”. Asimismo, “se acordó dejar constancia en el curso del debate sobre los Estatutos vasco y catalán que los Estatutos se formulan de acuerdo con la Constitución, que sus preceptos están en congruencia con la misma y, que en caso de duda, la última palabra la tiene el Tribunal Constitucional”<sup>62</sup>.

A pesar de esta llamada a la calma y a la tranquilidad, lo cierto es que la UCD de Navarra se hallaba en una situación límite. El equipo parlamentario que durante el proceso constituyente había conseguido evitar la integración de Navarra en Euzkadi se había deshecho. Primero fue la defección de Jesús Aizpún, y después la de Pedro Pegenaute y José Luis Monge. En 1994, Jaime Ignacio del Burgo haría las siguientes consideraciones al respecto:

Los sucesos ocurridos a raíz de la aprobación del Estatuto vasco supusieron un serio contratiempo para la estrategia diseñada por la UCD de Navarra e introduciría un nuevo frente de división interna del que los centristas navarros no se recuperarían. Dos de sus miembros más cualificados, Pedro Pegenaute y José Luis Monge, optaron por abandonar el partido en una postura numantina digna del mayor respeto que, sin embargo, no pudimos compartir, porque entendimos que la lucha frente al nacionalismo era, pese a todo, mucho más eficaz desde dentro de UCD, y sin dejar las instituciones forales a la deriva. Con independencia de los altibajos en la larga batalla política sobre la integración en Euzkadi, nos habíamos marcado un objetivo: conseguir un nuevo pacto con el Estado para el mejoramiento del Fuero. Si Garaicoechea tenía prisa por convertirse en presidente de un Gobierno vasco para iniciar sus planes de concienciación nacional, nosotros teníamos la misma prisa en demostrar al pueblo navarro que la opción foralista iba a permitir a Navarra alcanzar el mayor grado de autogobierno de toda su historia. Sabíamos, además, que una imagen vale más que mil palabras y que la mera existencia de dos gobiernos y dos parlamentos en Pamplona y en Vitoria serviría por sí misma para fortalecer la identidad navarra, motivo por el que era imprescindible cerrar cuanto antes el periodo de interinidad abierto desde la instauración de la democracia. En el marco de un enfrentamiento político –e inevitablemente institucional– con el Gobierno de UCD, el mejoramiento del Fuero era inimaginable. En último extremo, pensábamos, si algún día el Tribunal Constitucional tenía que pronunciarse sobre la interpretación del artículo 47,2 del Estatuto vasco, eso significaba que habíamos perdido la partida, por cuanto el pueblo navarro en referéndum habría aceptado en principio la integración. Nos vimos, pues, precisados a aceptar la forzada ambigüedad del texto

---

<sup>62</sup>*Diario de Navarra*, 14 de diciembre de 1979.

estatutario dejando jirones de nuestro prestigio político en el camino. Pero al final, lo que cuenta es el resultado. Y no cabe duda de que la promulgación del Amejoramiento del Fuero en agosto de 1982 sería el canto del cisne de los restos de la agrupación centrista de Navarra, que unos meses más tarde se extinguiría a consecuencia del fracaso electoral de UCD en toda España, dejando el campo libre a la expansión de Unión del Pueblo Navarra<sup>63</sup>.

### ***Punto final de la cuestión foral vasca***

El rey Don Juan Carlos sancionó y promulgó la Ley Orgánica del Estatuto Vasco el 18 de diciembre de 1979. El 22 de diciembre se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*<sup>64</sup>. Ese mismo día, el Consejo General del País Vasco acordó denominarse Gobierno provisional de Euzkadi.

El 15 de diciembre de 1979, sábado, el “lendakari” Leizaola regresó al País Vasco. Aterrizó en el aeropuerto de Sondica a las cinco de la tarde, a bordo de un avión de la compañía Aviaco, el “Fernando de Orellana”<sup>65</sup>, en medio del entusiasmo indescriptible de la multitud que le esperaba. Al pie del avión le recibieron el presidente Carlos Garaicoechea, el diputado Javier Arzallus y el histórico Manuel de Irujo, parlamentario foral de Navarra. Dos navarros y un vizcaíno. Tres filas de veteranos “gudaris”, con la bandera del batallón Ibaizábal, le rindieron honores. Al aparecer en la escalerilla del avión, se entonó el *Agur Jaunak*. Ya en tierra vasca, la multitud cantó el himno del Partido Nacionalista Vasco. Su fundador Sabino Arana había puesto letra a una melodía vasca titulada *Eusko Abendaren Ereserkia* (Himno a raza vasca), que al parecer solía utilizarse como saludo a la bandera. Cuando Sabino Arana, con dicha letra, lo convirtió en el himno del Partido Nacionalista Vasco pasó a ser conocido como *Gora eta gora Euzkadi* (¡Arriba y arriba Euzkadi!), por comenzar así la primera estrofa de la letra que fue obra de Sabino Arana<sup>66</sup>.

Poco después, en un abarrotado estadio de San Mamés en Bilbao, el éxtasis nacionalista fue inenarrable. “Quiero expresar mi firme voluntad –dijo Leizaola– de que todos los vascos nos encontremos reintegrados y unidos en libertad”.

---

63Jaime Ignacio DEL BURGO: *El sendero de la paz. Violencia terrorista y nacionalismo vasco*. Prólogo de José María Aznar, Madrid, 1994, p. 136-137.)

64Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

65Fernando de Orellana acompañó a Francisco Pizarro en la conquista del Perú. En ella los vascos, bajo las banderas de Castilla, tuvieron una destacada participación.

El día 16 de diciembre de 1979, el “lendakari” (todavía no habían intervenido los puristas del *batua* para transformarlo en “lehendakari”), en la Sala de Juntas de Guernica, se celebró la solemne ceremonia de traspaso de la legitimidad histórica del Gobierno Vasco en el exilio al Consejo General del País Vasco, que el 22 de diciembre se convertiría en Gobierno provisional del País Vasco por aplicación de la disposición transitoria 9ª del Estatuto<sup>67</sup>. Garaicoechea, en su discurso, esbozó ante Leizaola los principales problemas que se encontraba al regresar a Euzkadi:

Sentimos el dolor de un pueblo que no ha alcanzado su integridad territorial, pero confío en que llegara y pronto. Tenemos la preocupación por lo que ahora empieza porque el Estatuto sólo será una realidad cuando obtenga su desarrollo cabal y se cumpla hasta la última posibilidad de cada letra. Y hay otro problema doloroso: las divisiones terribles que rasgan nuestro corazón; los presos y exiliados que todos quisiéramos tener aquí. Pero tenemos que reconocer que hay que crear las condiciones objetivas para que puedan regresar, y recordar a algunos de nuestros compatriotas que no se puede pedir perdón, mientras se está ajusticiando a los enemigos”<sup>68</sup>.

---

66El artículo único de la Ley 8/1983, de 14 de abril, del Parlamento Vasco, dispuso que “el Himno Oficial de Euzkadi será la música denominada *Euzko Abendaren Ereserkia*, conforme a la melodía que se transcribe en el anexo” (sin ninguna letra). En la exposición de motivos de la ley intenta justificar que el himno de un partido se convierta en “himno nacional”: “Sin embargo muchas veces el sentimiento espontáneo del Pueblo y la asunción de un Himno por el mismo ha podido ser utilizado en distintas versiones de su letra por distintos partidos o ideologías políticas, sin que ello deba empañar la realidad de la asunción espontánea por el Pueblo Vasco de su melodía. / A juicio de los Grupos Parlamentarios que suscriben esta Proposición de Ley estas características las reúne la melodía que con la frase inicial de *Euzko Abendaren Ereserkia* fue asumida por el Gobierno de concentración del PNV, PSOE, Partido Republicano, ANV y PC con motivo de la constitución de un Gobierno Provisional del País Vasco [1936], y desaparecidas aquellas circunstancias y aprobado el Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco fue el Himno entonado en la recepción de Su Majestad el Rey D. Juan Carlos I en Gernika, así como en la recepción que el Lehendakari D. Carlos Garaicoechea ofreció en el Palacio de Ajuria-Enea al Presidente del Gobierno español D. Adolfo Suárez”.

De modo que el himno oficial de la Comunidad Autónoma Vasca no tiene letra. Esta fue la letra de Sabino Arana, que fue la cantada en la recepción de Leizaola:

Obsérvese la similitud con el *Cara al Sol* de Falange Española, cuya música es del guipuzcoano Juan Tellería, y que hizo del *¡Arriba España!* su seña de identidad. Se da la circunstancia de que la letra del himno falangista se escribió por un grupo de poetas convocados por José Antonio Primo de Rivera entre los que se encontraban varios de origen vasco como Rafael Sánchez Mazas (de madre bilbaína), Pedro Mourlane Michelena (guipuzcoano de Irún) y Jacinto Miquelarena (vizcaíno). ¿Influyó en ellos el *¡Arriba Euzkadi!* de Sabino Arana en el lema fascista *¡Arriba España!*?

67La disposición transitoria novena disponía: “Una vez promulgada la Ley Orgánica que apruebe este Estatuto, el Consejo General Vasco podrá acordar el asumir la denominación de Gobierno Provisional del País Vasco, conservando en todo caso sus actuales funciones y régimen jurídico hasta que se dé cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera del mismo”. La disposición transitoria primera facultaba al Consejo General Vasco para convocar las primeras elecciones al Parlamento Vasco en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de la ley, que habrían de celebrarse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de su convocatoria.



Manuel de Irujo, compañero de Leizaola durante los largos años de exilio, se refirió expresamente a Navarra, confiando en conseguir la cuadratura del círculo:

Los navarros, para quienes el mayor honor es nuestra condición de vascos, tenemos el mandato de hacer todo lo posible para lograr la unidad vasca; una unión de unidades, con todo el respeto mutuo, para que cada región conserve toda su identidad. Yo tengo gran confianza en que así sucederá.

Paradójicamente, el presidente Leizaola no sólo optó por la moderación en su discurso sino que hizo una valoración muy positiva del nuevo Estatuto:

Hoy Euzkadi está ejerciendo los derechos democráticos, desde hace ya tres años. Habéis podido depositar vuestro voto, elegir a vuestros dirigentes. O sea, se ha conseguido una primera victoria. Las autoridades en Euzkadi son y van a ser vascas y elegidas por el pueblo. La primera necesidad es tener confianza en aquellos en quienes habéis delegado la representación.

Hoy hay una cosa cierta, y es que se usa y se abusa de la palabra autodeterminación. Pero hay hechos, como el de votar un Estatuto, que es un acto, ya en sí, de autodeterminación.

Y concluyó:

Mis cuarenta y tres años de exilio, y los veinte anteriores dedicados a trabajar por Euzkadi también, si me sirven para algo, es para que toda esa experiencia me haga ver que nuestro pueblo tiene en sí mismo todos los elementos necesarios salir adelante, para superar todas las crisis. Por la libertad de todo el mundo, por la vuelta de los exiliados, por el regreso de los que estén bajo sentencias que no voy a opinar si son justas o injustas, quiero expresaros mi firme voluntad de que todos los vascos nos encontramos reintegrados y unidos en libertad<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup>Nótese hasta qué punto la dialéctica nacionalista se convierte en una inaceptable distorsión de la realidad. Garaicoechea expresa el dolor de “un pueblo” por la ausencia de Navarra, lo que para él supone una proclamación totalitaria, pues la ausencia del viejo reino es una agresión contra ese pueblo. Sin embargo, no sólo no hay una clara y rotunda de la violencia de ETA, sino que se lamenta por los “presos y exiliados que todos quisiéramos tener aquí”. No hay ninguna mención compasiva hacia las víctimas. Sólo faltan los presos y exiliados. Y el delirio final llega cuando recuerda a “algunos de sus compatriotas” -se supone que se dirigía a los etarras- que “no se puede pedir perdón, mientras se está ajusticiando a los enemigos”. La perversión consiste en calificar de “enemigos” a las víctimas de la furia criminal del terrorismo vasco.

<sup>69</sup>*Deia*, 16 de diciembre de 1979.

Las elecciones al Parlamento Vasco se celebraron el 11 de marzo de 1980. Estos fueron los resultados:

<u>Formación política</u>	<u>Votos</u>	<u>%</u>	<u>Escaños</u>
Partido Nacionalista Vasco (PNV).....	349.102	38,10	25
Herri Batasuna (HB).....	151.636	16,55	11
Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE)	130.221	14,21	9
Euskadiko Ezkerra (EE).....	89.953	9,82	6
Unión de Centro Democrático (UCD).....	78.095	8,52	6
Alianza Popular (AP).....	43.751	4,77	2
Partido Comunista de Euskadi (PCE-EPK)	36.845	4,02	1

El Partido Nacionalista Vasco se proclamó triunfador de las elecciones. Había obtenido 25 escaños sobre un total de 60, muy lejos por tanto de la mayoría absoluta. Sin embargo, los constitucionalistas habían sido los grandes perdedores. Entre PSOE, UCD y AP sumaban 18 escaños sobre 60. El Partido Comunista, que había apoyado la Constitución, no consiguió ningún diputado. Los partidos de la izquierda aberzale (HB y EE) obtuvieron 15.

El 9 de abril de 1980 tuvo lugar el debate de investidura en la Casa de Juntas de Guernica. A las doce y dos minutos de la madrugada, Carlos Garaicoechea resulto elegido presidente del Gobierno Vasco por 25 votos a favor y 24 en contra. La ausencia de los diputados de Herri Batasuna facilitó su elección<sup>70</sup>.

Inmediatamente después, Garaicoechea juró su cargo bajo el árbol de Guernica, utilizando la misma fórmula que José Antonio Aguirre había utilizado en 1936 en vascuence y en castellano:

---

<sup>70</sup>El 19 de febrero de 1980, la Mesa Nacional de Herri Batasuna había acordado no participar en el futuro Parlamento Vasco. En un comunicado hecho público al término de la reunión se explicaba que la Coalición había decidido dar al "parlamento vascongado" el mismo tratamiento que al Parlamento español. En las elecciones del 3 de marzo de 1979, HB obtuvo tres diputados, que no llegaron a tomar posesión de su escaño por su decisión de no participar en las instituciones españolas. "Esta decisión, puntualiza el comunicado, "estará sujeta a replanteamiento permanente, pudiendo decidir la mesa nacional la intervención en el futuro, si así se acordara y previo debate de los partidos y asociaciones de *herrialde* (provincias)". (*El País*, 20 de febrero de 1980.) Esto mismo se repetiría en 1984. A pesar de que el PNV consiguió un gran avance electoral, con un 42% de los votos emitidos en el conjunto del País Vasco, su número de escaños -32 sobre 75- no alcanzaba la mayoría absoluta. Gracias a la ausencia de los 11 diputados de HB, que seguía fiel a los dictados de ETA, Garaicoechea pudo ser investido por mayoría absoluta, pues la suma de escaños del PSOE (19 diputados), Coalición Popular AP-PDP-UL (7) y EE (6) igualaba a los nacionalistas.

Jainkoaren aurrean apalik,  
Eusko Lur gainean zutunik,  
asaben gomutaz,  
Gernikako zuhaizpean,  
herri ordezkari on aintzineannere  
agindua ondo betetzea zin dagit.

Ante Dios humillado,  
en pie sobre la tierra vasca,  
en recuerdo de los antepasados,  
bajo el árbol de Gernika,  
ante vosotros, representantes del pueblo,  
juro desempeñar fielmente mi cargo<sup>71</sup>.

Al iniciar su segundo mandato en 1984, Garaicoechea no juró los fueros so el árbol de Guernica sino en el Parlamento vasco. Y es que la foralidad histórica y la perspectiva de la reintegración foral plena habían pasado para él y los suyos definitivamente al olvido<sup>72</sup>. Esta vez, no por la intransigencia del Estado “opresor”, sino porque el nuevo lendakari consideraba que el “provincianismo” era incompatible con la construcción de la nación vasca<sup>73</sup>. Y para ello necesitaba de las instituciones comunes y el formidable haz de competencias que le proporcionaba un Estatuto que, además,

---

<sup>71</sup>Para marcar distancias con Garaicoechea, su sucesor José Antonio Ardanza (1985-1999), juró su cargo en Guernica, ejemplo seguido por los demás presidentes nacionalistas Juan José Ibarreche (1999-2009) e Iñigo Urkullu (a partir de 2013) pero no por el socialista Pachi Lopez (2009-2012). Garaicoechea introdujo una variante en el juramento de Aguirre al intercalar la frase “ante vosotros, representantes del pueblo”. “El canto de los himnos, los timbales, *txistularis* y los gritos de la gente prestaron al momento una gran emoción, que se colmó al recibir el abrazo de mis familiares y el que tanto aprecié de la viuda de José Antonio Aguirre, allí presente, así como el de todos los personajes históricos del nacionalismo que me arroparon en aquellos momentos. La cordialidad, algo más que cortés, estuvo también presente en la felicitación de mis contendientes. Sólo la habitual presencia de algunos encartelados del entorno de HB a la entrada de la Casa de Juntas prestó algunas gotas de amargura a la jornada”. (Carlos GARAIKOETXEA: *Euskadi la transición inacabada*, ob. cit. p. 116.)

<sup>72</sup>Años después se producirá un acontecimiento kafkiano. Javier Arzallus, después de haber sido uno de los valedores principales del Estatuto que enterraba la foralidad, se envolvió en la bandera de un ficticio foralismo y se enfrentó a Carlos Garaicoechea acusándole de promover un proyecto de ley de Territorios Históricos de corte netamente centralista, con la finalidad de vaciar de competencias a las Diputaciones Forales. Garaicoechea presidía el Gobierno, pero Arzallus –que ni siquiera se había presentado a las elecciones vascas- gobernaba o pretendía hacerlo a través del partido, de cuyo Euskadi Buru Batzar era presidente. A pesar de que finalmente se llegó a un acuerdo de compromiso que permitió al “lehendakari” salvar la cara y culminar la aprobación de la controvertida Ley, la grieta de la desconfianza entre los dos dirigentes nacionalistas se fue ensanchando cada día más. La crisis interna del PNV se agravaría a raíz de la expulsión de la ejecutiva del PNV navarro, incluidos sus tres parlamentarios forales, por haberse negado en mayo de 1984 a facilitar con su abstención la subida al poder en Navarra de un gobierno de centro derecha, a tenor de un pacto secreto de apoyo recíproco en las instituciones forales y municipales vascas y navarras suscrito por Arzallus con Herrero de Miñón, este último en nombre de Alianza Popular. En diciembre de 1984 la Asamblea Nacional del PNV retiró su confianza a Garaicoechea que el 2 de marzo de 1985 dimitió como presidente sin llegar a completar su segundo mandato que se había iniciado en abril de 1984.

garantizaba la unidad territorial de al menos tres (“*irurak bat*”) de los cuatro territorios “vascos” peninsulares. El “*laurak bat*” (los cuatro en uno) todavía no estaba maduro y mucho menos el “*zazpiak bat*” (los siete en uno) de Euskal Herria o Euzkadi Norte y Sur.

### **Después de la batalla**

“Quien no diga ‘sí’ reniega del pueblo vasco”. Esta frase característica del maniqueísmo nacionalista, que divide a los ciudadanos en buenos o malos en función de si aceptan o no sus postulados, es sin duda un exceso verbal del diputado Marcos Vizcaya, producido al cierre de la campaña del referéndum del Estatuto vasco<sup>74</sup>.

Pero en el mundo de ETA no hubo excesos verbales sino palabras gruesas y amenazadoras que expresaban su rotunda oposición al Estatuto. Una de las principales causas del rechazo lo constituía, precisamente, el tema de Navarra.

Juan María Bandrés, líder de Euskadiko Ezkerra, gracias a su talante afable y tono moderado, había conseguido forjarse en Madrid una imagen de político afable y moderado a pesar de que su partido era el brazo político de ETA-político militar. Sin embargo, las cosas cambiaron al conocerse la noticia del secuestro de Javier Rupérez, protagonizado por un comando de dicha rama terrorista. El dirigente del partido, Juan José Zubimendi, no condenó esta acción criminal aunque manifestó que “no compartimos este tipo de

---

73Así lo expresó en el preámbulo de la Ley 27/83, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (conocida como Ley de Territorios Históricos), del que extraemos los siguientes párrafos: “Por una parte, el Estatuto de Autonomía ha dotado a Euskadi de un sistema institucional nuevo al establecer unos órganos de autogobierno comunes, entre los que destaca, particularmente, *el Parlamento, cuya supremacía política e institucional expresa la supremacía que en todo Estado de Derecho representa la Ley, y políticamente, la voluntad del Pueblo Vasco.*

“Por otro lado organizar el presente garantizar la gobernabilidad de Euskadi en la actualidad, no es compatible con el mantenimiento del modelo organizativo existente hasta 1839, o el sistema excepcional que derivó del primer Concierto Económico de 1878. El respeto a la Historia y el compromiso de asumirla deben enmarcarse y actualizarse en la propia historia. La revolución industrial el proceso de urbanización, la complejidad de la vida política, la necesidad de racionalizar los procesos económicos, entrañan cambios evidentes, dando lugar a una situación histórica nueva que, a su vez, debe conjugarse con los regímenes jurídicos privativos de los Territorios Históricos. Armonizar y equilibrar ambas exigencias es el objetivo de la presente Ley”.

74ABC, 23 de octubre de 1979. Visto el resultado del referéndum, el 47 por ciento de los electores “renegaron” del pueblo vasco.

acciones”. Dijo a continuación que “el tiempo dirá si ha sido positivo”<sup>75</sup>. Bandrés rechazó toda vinculación con ETA p-m, que se había limitado a defender ante los tribunales a alguno de sus miembros, pero su posición en el Congreso era muy incómoda. Sea lo que fuere, lo cierto es que no se atrevió a afrontar la mirada acusadora de sus compañeros y el día 27 de noviembre, dos días antes de la ratificación en el Congreso del Estatuto vasco, se retiró “temporalmente” del Congreso. Evitó así tener que escuchar personalmente estas palabras de Gabriel Cisneros en los pasillos del Congreso: “Señor Bandrés, le pido que suelten a Javier Ruperez. Y lo hago desde el convencimiento de que si usted no tiene el teléfono de quienes han secuestrado a mi compañero, seguro que tiene el número de los que lo saben”<sup>76</sup>.

El 12 de diciembre de 1979, mientras el Senado ratificaba los Estatutos vasco y catalán, Javier Rupérez era puesto en libertad en la carretera de Madrid-Irún en las proximidades de Burgos<sup>77</sup>. En Navarra, en medios conservadores contrarios a UCD se lanzó la especie de que el precio de la liberación de Rupérez había sido la entrega de Navarra en el Estatuto vasco, acusación carente de todo fundamento<sup>78</sup>.

Por su parte, ETA-m intensificó su campaña terrorista, como ya expusimos anteriormente, mientras HB rechazaba con rotundidad un Estatuto, que entre otras cosas hacía imposible la incorporación de Navarra a Euzkadi. Itziar Aizpurua y su marido Jokin Gorostidi, ambos dirigentes de Herri Batasuna, desgranaron así los “cinco obstáculos” que en el Estatuto impedirían la integración navarra:

Nafarroa no es reconocida como parte integrante de esa Comunidad Autónoma que, con la mayor desvergüenza, es denominada “Comunidad Autónoma Vasca” y que sin el menor pudor esos partidos que se autoproclaman abertzales y socialistas han permitido que se eliminara el término “derecho imprescriptible” que mencionaban en el primer proyecto. Y para colmo de los colmos nos repitieron hasta la saciedad

---

<sup>75</sup>El Alcázar, 12 de noviembre de 1978.

<sup>76</sup>José DIAZ HERRERA e Isabel DURAN: *Arzalluz. La dictadura del miedo*. Barcelona, 2001, p.179. ETA p-m intentó secuestrar a Gabriel Cisneros el 3 de julio de 1979. El diputado se zafó de sus secuestradores y huyó a la carrera pidiendo auxilio. Los terroristas intentaron entonces darle muerte y le hicieron varios disparos dejándolo malherido. Las secuelas físicas del atentado le duraron toda la vida. Arnaldo Otegui, el actual dirigente de la izquierda abertzale, sería juzgado por su participación en estos hechos delictivos, pero resultaría absuelto por falta de pruebas en 1984.

que “si en Madrid nos rebajan una coma entonces pediremos la independencia”. Amén.

Desde luego, con el actual Estatuto de Madrid no va a ser tarea fácil para nuestros hermanos navarros el ingreso en la Comunidad Autónoma de Euskadi Sur. Nada más y nada menos que cinco obstáculos. En primer lugar tendría que aceptar mayoritariamente esta hipotética integración el Parlamento Foral de Navarra, organismo en el que son mayoría las fuerzas contrarias a la integración, como son UCD, UPN y PSOE, pues no hay que olvidar las palabras del actual presidente del Parlamento Foral y miembro del PSOE, señor Arbeloa. Aun partiendo de

---

77El 24 de marzo de 1980, en la Audiencia Nacional, Françoise Marhuenda, miembro de ETA-pm, declaró que sobre las 8,30 de la mañana del domingo 11 de noviembre de 1979 llevó en su coche a Luis María Alcorta Maguregui, Arnaldo Otegui Mondragón y José María Ostolaza Pagoaga a las proximidades del domicilio de Javier Ruperez. A las 9,10 de la mañana, cuando el diputado se dirigía a su automóvil, el grupo terrorista lo secuestró a punta de pistola. Los terroristas emitieron el 12 de noviembre un comunicado en el que consideraban imprescindible para el “desarrollo progresista del estatuto de autonomía (...) la amnistía para presos y exiliados, la integración institucional de Nafarroa en Euskadi y la sustitución de las actuales fuerzas represivas por una policía dependiente de las instituciones autonómicas vascas”. Al día siguiente, ETA p-m concreta sus exigencias para liberar a Ruperez: “1. La inmediata puesta en libertad de los presos vascos aquejados de alguna enfermedad grave (cuyos nombres especificaba); 2. La creación inmediata por parte del Consejo General Vasco (CGV) de una comisión investigadora encargada de estudiar la violencia institucionalizada que padece nuestro pueblo y que debería estar integrada por todos los representantes de todas las fuerzas políticas, sindicales, instituciones culturales, etc., existentes en el país”. (Javier RUPEREZ: *Secuestrado por ETA*, Madrid, 1991, p. 97-98 y 111-112.) El Gobierno no cedió al chantaje terrorista. Una comisión encabezada por el político democristiano Joaquín Ruiz Jiménez consiguió movilizar en contra de ETA a la opinión pública europea y a un buen número de mandatarios extranjeros. El papa Juan Pablo II pidió públicamente la liberación del secuestrado. Veinticuatro horas después de su liberación, Felipe González, presidente del Grupo Parlamentario Socialista formuló una pregunta al presidente Adolfo Suárez, a fin de que el Gobierno respondiera a la duda que había anidado en la ciudadanía acerca de si la liberación había tenido “un precio” para las instituciones democráticas. Suárez recordó que al conocerse el secuestro, el Gobierno se había comprometido a hacer “lo que en justicia proceda y humanitariamente sea necesario”. Pero añadió que no hubo “ni canje, ni negociación, ni pacto, ni concesiones. Hicimos lo que siempre haremos para tratar de garantizar el imperio de la ley y de la justicia en un Estado de derecho, en el que la independencia del poder judicial es una premisa inamovible que implica la aplicación de las previsiones legales al margen de cualesquiera y de toda presión”. (*Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 53, de 13 de diciembre de 1979.)

78“*Navarra ha muerto... viva Rupérez*”. Este era el título de un artículo firmado en *El Pensamiento Navarro*, del día 13 de diciembre de 1979. En él se afirmaba sin rodeos ni tapujos que “el precio del rescate ha sido Navarra” y se concluía que “Navarra ha muerto... Vivan los Rupérez de turno que nos vayan llegando”. Esta “literatura” del más genuino estilo libelesco revela las dificultades de UCD de Navarra que había de enfrentarse a la marea aberzale y al mismo tiempo evitar la desafección de su electorado hacia los dirigentes centristas por el acoso dialéctico de los sectores más conservadores y de la extrema derecha. Sin embargo, el secuestro de Javier Rupérez puso de manifiesto que la integración de Navarra era una obsesión para los terroristas. En su estremecedor relato de su secuestro, que pone de manifiesto hasta qué punto el fanatismo político puede envilecer a quienes incurren en él, Ruperez refiere cómo fue interrogado y adoctrinado por el más culto de los terroristas (¿Arnaldo Otegui?): “...Nafarroa es vasca, hablan mucho de Nafarroa, pregunto tímidamente de qué se trata, me dicen que es Navarra “¿de donde es su amigo Del Burgo!, tampoco a éste le quieren...”. (...) “... ¿mi posición sobre Navarra? ‘bueno, yo no soy contrario a que Navarra forme parte del ente vasco, que lleguen a un acuerdo, es tanto la voluntad del pueblo navarro como la voluntad del pueblo vasco la que tiene que decidir en este tema’, y si hay referéndum, ¿qué actitud adoptaría UCD?, ‘no lo sé, habría que consultárselo previamente a Suárez’, ¿y Del Burgo?, ‘sería favorable a la no integración, claro’”. (Javier RUPEREZ: ob. cit., p. 155 y 250).

Mario Onaindía, uno de los principales dirigentes de Euskadiko Ezkerra, cuando Paloma Rupérez, gracias a una gestión de la entonces directora de EGIN, la navarra Mirenchu Purroy, consigue entrevistarse con él para pedirle su mediación con el fin de conseguir la liberación de su hermano, el que fuera miembro activo de ETA en los últimos años del franquismo, sin conmoverse por la emotiva súplica de la hermana del secuestrado, le dirige estas palabras: “El futuro de Euskadi no puede entenderse sin la incorporación de Navarra. Navarra es, ha sido y seguirá siendo parte constitutiva de Euskadi y sólo las maquinaciones de la burguesía navarra en complicidad con las oligarquías dominantes del Estado pueden explicar la

la base de que este organismo diera su aprobación mayoritariamente a la integración, tendría que superar el segundo obstáculo, que es la aprobación por mayoría del pueblo navarro a través de referéndum, Posteriormente, reunidos en sesión conjunta el Congreso y el Senado tendrían que elaborar un nuevo proyecto de Estatuto para las cuatro regiones históricas que conforman Euskadi Sur, ya que el Estatuto vascongado actual no serviría. El cuarto obstáculo sería que el Parlamento Foral de Navarra tendría que dar a su aprobación a ese nuevo proyecto de Estatuto. Y en caso afirmativo finalmente, tendría que ser aprobado nuevamente a través de referéndum por el pueblo navarro, además de Guipúzcoa, Vizcaya y Alava. Total, casi nada. Para Herri Batasuna, “*Nafarroa Euskadi da*” eta “*Euskadi Nafarroa da*”. Y lo contrario es pura y simple claudicación. (...) Si desgraciadamente teníamos ya una frontera que nos divide a los vascos del Norte y del Sur, con este Estatuto de Madrid nos abren una nueva frontera entre las Vascongadas y Nafarroa<sup>79</sup>.

---

separación traumática de dos partes componentes de la misma entidad nacional. La paz, el progreso y la libertad de este país no serán nunca posibles sin la integración de Navarra en Euskadi, y el Gobierno central no puede tardar en reconocer ese dato fundamental que, junto con la profundización del Estatuto de Autonomía, es parte indispensable para la pacificación de este país...”. Paloma Rupérez consiguió dominar la rabia que le invadía ante esta soflama y logró que Onaindía se comprometiera a hacer gestiones. Horas después le informaría que las cosas iban bien y “estaban encarriladas”. (*Ibidem*, p. 181-182.) Los contactos con Onaindía tuvieron lugar en Vitoria los días 21 y 22 de noviembre de 1979, pero las expectativas generadas por el dirigente de EE no se cumplirían hasta diecinueve días después. Es justo destacar que Onaindía, condenado a muerte en el proceso de Burgos (1970), cuya pena fue conmutada por el general Franco, experimentó un profundo cambio político como lo demuestra el hecho de que en 1996 fuera elegido senador por Guipúzcoa en las filas del Partido Socialista de Euskadi. Falleció en 2003 siendo presidente del PSE de Alava.

<sup>79</sup>*Egin*, 24 de octubre de 1979. Obsérvese como lo que para HB eran claudicaciones del PSOE y del PNV, para la derecha navarra eran claudicaciones de UCD.

