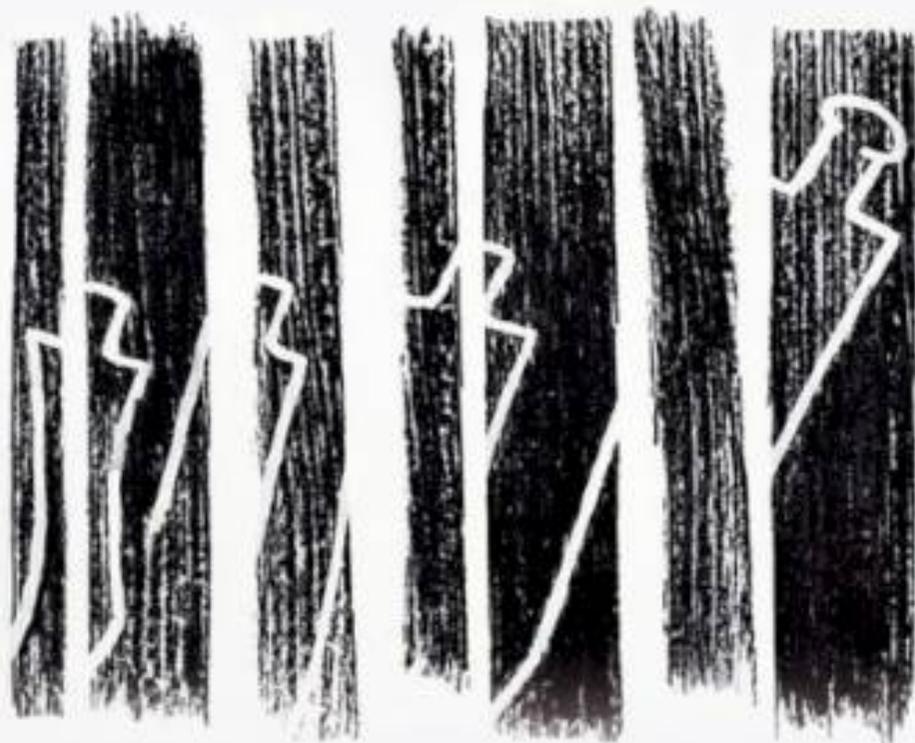


José M. Portillo Valdés

Entre tiros e historia

La constitución de la autonomía vasca (1976-1979)



Galaxia Gutenberg

José M. Portillo Valdés (1961) es catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad del País Vasco. Previamente enseñó en las universidades de Santiago de Compostela, Georgetown y Nevada (Estados Unidos), El Colegio de México y el Instituto Mora (México) y Externado (Colombia). Ha centrado su investigación en la historia de las culturas políticas entre la edad moderna y la contemporánea. Colabora con los grupos de investigación HICOES (Historia Constitucional de España y América) e Historia Social y Política del País Vasco contemporáneo. Es autor de *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía española* (Marcial Pons, 2006), *Fuero Indio. La provincia india de Tlaxcala entre monarquía y república, 1787-1824* (El Colegio de México, 2014) e *Historia Mínima del Constitucionalismo en América Latina* (El Colegio de México, 2016). Es también autor de la novela *Un papel arrugado* (Ikusager, 2014).

Durante la Transición fue muy común hablar de autonomías de primera y de segunda. En realidad, habría que haber incluido una categoría más, de primerísima, en la que sólo estarían dos comunidades: Euskadi y Navarra. Fueron las únicas en las que, además del máximo nivel competencial, vino a sumarse la existencia de una Hacienda propia en cada provincia y de un régimen fiscal privativo, el Concierto Económico. Este breve ensayo reconstruye el momento constituyente en el que se tomaron algunas decisiones trascendentales, como el amparo constitucional de los «derechos históricos» y su inmediata traducción en «derechos del pueblo vasco» en el Estatuto de Gernika.

Hubo dos factores que determinaron esas soluciones constitucionales: la legitimación histórica y la violencia política. Mientras en las Cortes se debatía la Constitución con un creciente protagonismo de la historia, ETA iniciaba los años de plomo en su lucha contra la institucionalización de la democracia y la autonomía. Los tiros y la historia estuvieron, efectivamente, en el origen de la autonomía vasca y permiten explicar que si no se alcanzó la ansiada independencia constitucional que buscaron los nacionalistas en las Cortes, sí se logró configurar una especificidad que es la base de esa autonomía especial que disfruta aún hoy el País Vasco.

Edición al cuidado de María Cifuentes

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Edición en formato digital: marzo 2018

© José María Portillo Valdés, 2018
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2018
Imagen de portada: Sin título, 1982. Cera sobre papel. 50 × 70 cm
© Agustín Ibarrola, VEGAP, Barcelona, 2018.

Conversión a formato digital: María García
ISBN: 978-84-17355-29-6

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte las excepciones previstas por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

«Pueblo sin guión, sin tabla de navegación, sin mapas ni historia, despreciando su pasado e improvisando su futuro a tientas».

MARIO ONAINDÍA,
El aventurero cuerdo (2004)

«Transición, la llamada: [...] El dicho sugiere: uno, que es mal llamada; dos, que alguien puso este nombre apócrifo con malicia; y tres, el alejamiento mental frente a tan siniestro proceso».

MANUEL MONTERO,
Voces vascas.
Diccionario de uso (2014).

Para Goretti y Joseba
bihotz bihotzez

Introducción

En 1978 ocurrió algo inusitado en nuestra historia constitucional. Por vez primera el sintagma «derechos históricos» anidó en una constitución y no lo hizo de manera decorativa. Quizá la pretensión pudo haber sido más o menos ésa, pero pronto se comprobaría que, lejos de ello, iba a adquirir un carácter sustancial. Al año siguiente, el Estatuto de Autonomía, alias de Gernika, la reprodujo con creces al afirmar que dicho estatuto no implicaba renuncia a derechos que le pudieran corresponder al «pueblo vasco» en virtud de su historia. En un año había desaparecido, incluso, el rasero constitucional que la disposición adicional primera de la Constitución había establecido para interpretar el alcance de los derechos históricos. En 1979, en el Estatuto vasco, dicho ámbito de interpretación fue referido a un genérico «lo que establezca el ordenamiento jurídico».

Las palabras «derechos históricos» en una disposición adicional de la Constitución se mostraron, pues, inmediatamente cargadas de consecuencias. Como veremos, apelando a ellas se crearon instituciones tan relevantes como la Ertzaintza –la Policía autónoma vasca– y, sobre todo, se consolidó una forma de confederación fiscal, el Concierto Económico. Conviene recordar que, en realidad, esa fórmula financiera privilegiada nunca se había ido del todo, pues en Álava y Navarra funcionó ininterrumpidamente desde el siglo XIX, también durante el franquismo. La elevación a los altares de la Constitución, sin embargo, otorgó desde 1978 a los «derechos históricos» una potencia inusitada. Desde

entonces, han actuado como un catalizador de todo cuanto tiene que ver con el autogobierno vasco, especialmente de aquello que marca claras diferencias con respecto a otras comunidades autónomas españolas.

No cabe duda de que estos «derechos» forman una especie por sí misma en el texto constitucional. Se entiende que se trata de derechos imputables a sujetos que existen justamente por ser históricos –los «territorios forales» en la Constitución y el «pueblo vasco» en el Estatuto–. Son, por tanto, derechos de territorios y derechos de pueblo, de sujetos morales a los que se supone existencia constitucional y existencia histórica al mismo tiempo. Dicho de otro modo, no se trata de creaciones, sino más bien de reconocimientos constitucionales.

No es que las constituciones españolas precedentes no hubieran llevado a sus textos elementos sustanciales provenientes de la tradición histórica, como la Monarquía o durante buena parte del siglo XIX la religión católica, pero sí fue en 1978, como se recordó durante los debates, la primera ocasión en que se elevó a texto constitucional la presencia de la historia para sustanciar derechos territoriales. De tal modo, a la noción fundamental de que las regiones y nacionalidades «tienen derecho» a la autonomía (artículo 2) se agregaba, para los territorios forales, el refuerzo de legitimidad histórica de unos derechos que se les suponen ya existentes en el momento de hacerse la Constitución y que habría que actualizar en todo caso de acuerdo con la misma. Estamos ante un sistema en el que la historia no puede ser relegada al contexto porque forma parte del texto y, por tanto, resulta esencial para su interpretación, que no es otra cosa que la búsqueda en la Constitución de respuestas a problemas políticos y sociales concretos.¹

La historiografía y la tratadística constitucional han prestado no poca atención a la interpretación e implicaciones de las disposiciones adicional primera de la Constitución y única del Estatuto. Se han recopilado las fuentes jurídicas y

parlamentarias para su estudio y se han realizado ensayos sobre el alcance de dichas disposiciones y sus posibles interpretaciones para fundamentar una especialidad vasca en el sistema autonómico español. Conocemos, por tanto, bastante bien qué es lo que hicieron los constituyentes de 1978 y los estatuyentes de 1979.

Sabemos, sin embargo, bastante menos acerca de los motivos por los que llegaron a aquellas inusitadas soluciones constitucionales. En sus memorias recientemente publicadas, Landelino Lavilla, que vivió como protagonista aquellos momentos, señalaba algo muy relevante, a mi juicio, para la correcta intelección de las constituciones: lejos de ser textos elaborados en la calma de los despachos o en los debates parlamentarios suele tratarse de formulaciones nacidas en contextos polémicos y en escenarios absolutamente insospechados. Lavilla puede dar fe de que así ocurrió en la gestación de nuestra Constitución.

Este ensayo quiere responder, por lo tanto, no a la pregunta de qué soluciones se implementaron en 1978 y 1979 para integrar a Euskadi en el sistema autonómico español, sino a la cuestión de por qué se adoptaron unas resoluciones tan inauditas tanto respecto de nuestro derecho constitucional precedente como del comparado. Dicho de otro modo, este ensayo está pensado como una reconstrucción histórica del momento de fabricación de nuestro actual texto constitucional desde el convencimiento de que el escenario en que se desenvuelven los constituyentes es determinante en su propia labor, incluso más allá de lo que originariamente pudiera estar programado o previsto.

Respecto de la gestación constitucional de la autonomía vasca hay tres aspectos que delimitaron la atmósfera en que se manejaron los constituyentes, expresaron sus ideas y realizaron sus propuestas respecto a lo que entonces se etiquetó como «cuestión vasca». Por un lado, la conformación de una hegemonía nacionalista, inexistente en 1977 pero más que asentada para 1979. En segundo lugar, la

presencia cada vez más decisiva de la historia en las referencias y debates parlamentarios, nutrida por una versión nacionalista de la misma que se desenvolvía sin mayores problemas en un medio en el que una historiografía académica y universitaria estaba apenas emergiendo. Finalmente, pero sin duda de la manera más pesante, un terrorismo ultranacionalista que fue especialmente cruel con el proceso que llevó a la institucionalización de la democracia y la autonomía. En esos tres ejes se mueve el presente ensayo que tratará de analizar cómo cada uno de ellos resultó determinante para explicar el nacimiento de la constitucionalidad de la autonomía vasca durante la Transición.

*

La idea de escribir este libro² surgió en un encuentro organizado por la profesora Paz Alonso en el año 2016 en Salamanca como homenaje a Francisco Tomás y Valiente al cumplirse veinte años de su asesinato por un terrorista de ETA. Se trataba de valorar el conjunto de su obra y yo hube de ocuparme de su preocupación por la relevancia de la historia en el contexto del nacimiento y desarrollo de la autonomía vasca. Aquella ponencia fue tomando dimensiones de libro entre Vitoria y Reno, Nevada (Estados Unidos). En la capital vasca, como siempre, he contado con el apoyo de los colegas del Instituto Valentín de Foronda, quienes leyeron y comentaron ampliamente este texto, mejorándolo notablemente. En Reno, el Center for Basque Studies y una ayuda financiera del Departamento de Educación del Gobierno Vasco me permitieron trabajar durante todo el verano de 2016. Allí, mi familia y yo encontramos de nuevo la hospitalidad y generosidad de Goretti Etxaniz y Joseba Zulaika.

1. Gustavo Zagrebelsky, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2005.

2. Esta investigación se ha realizado en el contexto de los grupos HICOES (Historia Constitucional de España y América, proyecto DER2014-56291-C3-2-P) e Historia Política y Social del País Vasco Contemporáneo (IT 708 13) en el que se enmarcan los proyectos HAR2014-51956-P y HAR2017-83955-P.

1

Posfranquismo y política
en el País Vasco

Entre la historiografía que se ha ocupado de la Transición en España y la que ha dirigido la mirada de manera específica al País Vasco se pueden adivinar algunas notas diferenciadoras. La primera, que en el País Vasco sí existe una fecha que puede tomarse como parteaguas que rompe la continuidad de la historia: el 3 de marzo de 1976.¹ En primer lugar, por referirse a la provincia de Álava y a la ciudad de Vitoria, es decir, los lugares más insospechados de la geografía vasca donde podía esperarse una sacudida de aquellas dimensiones. En segundo lugar, porque el dramático resultado de aquella jornada –cinco obreros muertos por disparos de la Policía– puso negro sobre blanco las limitaciones del «espíritu del 12 de febrero» –la reforma de Carlos Arias Navarro y Manuel Fraga que fue luego sólo del primero y más tarde de nadie, pues ni el presidente Arias creía en ella cuando fue definitivamente despachada por las Cortes franquistas.

La segunda diferencia es que la historiografía que concentra su atención sobre Euskadi lleva la violencia política a un primerísimo plano. Acabamos de referirnos a una fecha crucial de ese período, el 3 de marzo de 1976, en que murieron cinco personas, lo que ya es claro signo de que la violencia acompañó todo el proceso político de la Transición, con momentos de considerable gravedad. Eso es algo, sin embargo, que la historiografía vasca lleva mucho tiempo señalando porque la mayor parte de esa carga violenta de los años setenta y primeros ochenta tuvo origen (y

mayoritariamente destino) en esa parte de España. Fue, además, una violencia cuyo motivo político se originaba en una ideología ultranacionalista vasca.²

El análisis de la Transición desde la perspectiva vasca añade un tercer matiz relevante que consiste en ponderar el contenido fuertemente historicista que tuvo aquel proceso. Es evidente (y sin duda justo desde un juicio global) que lo más relevante y visible de aquel tránsito fue el *novum* constitucional de 1978. Con el texto que aún constituye nuestra ley fundamental se abrochaba definitivamente el cierre a la etapa histórica determinada por la Guerra Civil, la dictadura franquista y el sistema configurado en 1967 con la Ley Orgánica del Estado que, a la altura de la muerte del dictador, no daba mucho más de sí después del intento de hacerla sobrevivir de Arias Navarro. Es razonable, por ello, que la historiografía y el análisis jurídico-político hayan insistido en su carácter innovador. Sin embargo, ese mismo texto contiene no pocas dosis de continuidad histórica, no sólo con el propio franquismo (la Monarquía, sin ir más lejos) sino con un pasado más remoto, como bien deja ver su disposición adicional primera que introduce por vez primera en nuestro lenguaje constitucional el sintagma «derechos históricos». No es solamente que figure esa expresión en el texto de la norma fundamental, sino que la cultura política del momento se mostró muy acomodaticia a ese lenguaje y a sus consecuencias.

UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS

Estos aspectos tan peculiares de la Transición vista desde Euskadi deben entenderse desde un punto de partida cargado también de peculiaridades respecto de la conformación de un sistema de partidos que, con matices, se mantendría hasta tiempos muy recientes. Como ha señalado repetidamente la historiografía, del sistema de partidos exis-

tente en el área vasca en las últimas elecciones democráticas celebradas en 1936, al fin del franquismo solamente quedaron en pie y con capacidad para competir electoralmente el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Partido Socialista, ahora de Euskadi (PSE).³ Tanto los partidos republicanos como el carlismo y el Partido Comunista (éste a pesar de su relevancia como partido de oposición al régimen franquista) quedaron inmediatamente relegados a la insignificancia.

Rápidamente, el primero de esos partidos herederos de la tradición republicana en el País Vasco, el PNV, se convertiría en un partido hegemónico. Baste recordar el dato de su evolución electoral en los primeros años de democracia: si en las primeras elecciones tras la dictadura (junio de 1977) su distancia con respecto al PSE fue del 3,5%, en las siguientes elecciones generales de marzo de 1979 era ya de casi un 9%. En unas elecciones tan propicias al nacionalismo como fueron las primeras elecciones forales celebradas el mes siguiente (abril de 1979) la diferencia fue casi de un 18%. El punto máximo lo alcanzaría en las elecciones al Parlamento vasco de 1980 con una diferencia de más de 21 puntos respecto del siguiente partido (que en esa ocasión no fue el PSE, sino Herri Batasuna (HB); al PSE le sacó una diferencia de 23 puntos). Fue una tendencia que se mantuvo hasta la ruptura del PNV en 1985 y que, más moderada desde ese momento, se ha ido sosteniendo hasta la actualidad (únicamente interrumpida por una victoria coyuntural de Podemos en diciembre de 2015 en las elecciones generales).

Su rápido ascenso entre 1977 y 1979 como partido hegemónico permitió al PNV marcar de manera relevante el itinerario constituyente que tuvo entonces lugar. Esto fue así tanto por su tortuosa relación con el proceso de elaboración del texto constitucional español de 1978 como por su posición dominante en el diseño de la segunda pata del bloque de constitucionalidad vasco, el Estatuto de 1979. Son varios los factores que explican este rápido posiciona-