LOS DERECHOS HISTÓRICOS VASCOS Y NAVARROS

Por el Académico Correspondiente
Excmo. Sr. D. Jaime Ignacio del Burgo *

INTRODUCCIÓN

En el Parlamento de Cataluña —desde el pasado 3 de abril— y en el del País Vasco —desde el 25 de octubre— se encuentran a la espera de discusión sendos proyectos de conversión de sus respectivas Comunidades en naciones soberanas, libremente asociadas *con* España. Ambos pretenden alcanzar un pacto con el Estado español para el establecimiento de un nuevo marco de relaciones con quien dejaría de ser un Estado-nación para transformarse en mero Estado plurinacional. A juicio de sus autores, esta pretensión tiene pleno encaje constitucional al estar amparada por los derechos históricos reconocidos en la disposición adicional primera de la Constitución. Los derechos históricos, cuya titularidad sería tanto del País Vasco como de Cataluña, legitimarían el derecho de autodeterminación y, por tanto, la separación de España si tal fuera la voluntad de los ciudadanos de las referidas Comunidades.

El objeto de esta disertación será desentrañar en primer lugar si los derechos históricos a los que se refiere la controvertida disposición adicional pueden amparar una alteración tan sustancial del actual régimen jurídico autonómico como para permitir nada menos que la segregación de España

---

* Sesión del día 4 de noviembre de 2003.

o, en todo caso, el nacimiento de una nación soberana, aunque un instante después decida integrarse en el Estado plurinacional español. En suma, si la Constitución introdujo en tal disposición el germen de la destrucción de su propio fundamento: la unidad de la nación española.

Pues bien, voy a anticipar la conclusión final. Los derechos históricos amparados y respetados por la disposición adicional primera de la Constitución reconocen el derecho de los territorios forales a la reintegración y amejoramiento de su respectivo régimen foral. Los territorios forales en plural —es decir, Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra— no son entes soberanos sino autónomos. La foralidad presupone el reconocimiento de la soberanía de otro —rey o Estado— al tiempo que constituye una limitación de aquélla. Con independencia de la inaplicación de las declaraciones universales de derechos humanos, pues en España no hay ningún pueblo oprimido ni discriminado, la soberanía nacional corresponde al pueblo español sin que ninguna comunidad autónoma tenga reconocido el derecho de autodeterminación. Ni los territorios forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya —ni siquiera Navarra— son «fragmentos de Estado», susceptibles de asociarse libremente a un inexistente Estado plurinacional asimétrico. Por su parte, ni Cataluña ni Galicia son titulares de derechos históricos reconocidos por la Constitución.

Los territorios forales vascongados y navarros poseen una innegable personalidad política fruto de una identidad acusada. Los derechos históricos son preconstitucionales, pero no extra o supraconstitucionales. Por eso no hay ningún derecho histórico que conduzca fuera del marco constitucional o de la unidad constitucional, por utilizar una expresión del vigente ordenamiento jurídico de Navarra.

LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL

La idea de España estuvo muy presente en el proceso constituyente. Más aún, se convirtió en punto nuclear del debate. Y conviene recordar que el gran consenso alcanzado, salvo con los representantes de algunas minorías absolutamente marginales, fue total.

No hace falta disponer de grandes conocimientos jurídicos para comprender cuanto dice el título preliminar y, de modo especial, los artícu-

Jaime Ignacio del Burgo.

los uno y dos de la Constitución donde se encuentran los principios esenciales de la idea de España.

El artículo primero determina quién es el sujeto del poder constituyente. La identificación es rotunda e inequívoca: el pueblo español. A él corresponde la titularidad de la soberanía nacional y de él emanan todos los poderes del Estado. España se constituye en Estado social y democrático de Derecho y proclama como valores fundamentales la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

El artículo segundo también es contundente. La Constitución se fundamenta en la unidad indisoluble de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles. Ni más ni menos. No hay la menor concesión a ningún modelo de soberanía compartida, ni de unión federal, ni simétrica ni asimétrica. España no se crea por la Constitución. La nación española es una realidad preconstitucional y su unidad es el fundamento mismo de la Constitución. Los españoles tienen una patria común, indivisible e indisoluble. Por eso, ningún territorio de España tiene derecho a separarse del tronco común. La integridad territorial de España está amparada por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Por último, España es una nación plural, concepto que no puede confundirse con el de Estado plurinacional. La pluralidad se manifiesta en la existencia en el seno del pueblo español, titular único de la soberanía, de colectividades dotadas de un alto grado de identidad. A ellas la Constitución las llama «nacionalidades y regiones» y les reconoce el derecho a la autonomía.

La Constitución no da ninguna pista para determinar cuándo nos encontramos ante una nacionalidad o cuándo ante una región. Todo queda en manos de la libre voluntad de los ciudadanos. En el momento constituyente era muy difícil prever cómo se iba a configurar el mapa autonómico y además la Constitución no quiso establecer ninguna distinción entre nacionalidades y regiones en el ejercicio del derecho al autogobierno.

No hay lugar para la interpretación. La España constitucional no es un Estado plurinacional. Aun cuando pueda considerarse a nuestro país como una «nación de naciones», según la expresión defendida con brillantez

por el ponente de la Minoría nacionalista Catalana, Miquel Roca, no es posible negar a España la cualidad de nación. España no es una mera agregación de naciones soberanas. El Estado español es un Estado-nación y, por tanto, tiene derecho a establecer una estructura organizativa común dirigida a la satisfacción de los intereses generales del pueblo español. España es, ante todo, una comunidad de ciudadanos libres. Los constituyentes —y la expresión es de Jordi Pujol— quisieron configurar un Estado equilibrado y fuerte, plenamente compatible con el respeto a las identidades colectivas forjadas a lo largo de la historia dentro del conjunto de España.

Las nacionalidades y regiones son parte integrante del pueblo español. Las primeras están dotadas de una identidad más acusada cuyas raíces se asientan, por regla general, en la historia. Mas el hecho de que en algún momento de la Edad Media algún caudillo local consiguiera erigirse en rey, tras la destrucción a manos de los árabes de la monarquía hispano-gótica, y configurar así un núcleo hispano diferenciado no da derecho a disfrutar de una posición preeminente respecto a otros territorios españoles, integrantes del antiguo reino castellano, convertidos en comunidades autónomas y, por tanto, nacidos a la historia política como pueblos de España, tras la Constitución de 1978 y en virtud de la libre decisión de sus ciudadanos. La consecuencia de todo esto es la igualdad de sentimientos identitarios. Porque se puede estar convencido de que la naturaleza catalana o vasca imprime carácter. Pero después de veinte años de autogobierno, la conciencia de identidad de extremeños, murcianos, astures, cántabros o riojanos, por poner algunos ejemplos, es tan acusada como la de cualquier otro lugar de España autodefinido como nacionalidad. Y si la Constitución de 1978 tiene larga vida, el tiempo convertirá en igualmente históricas a todas las comunidades autónomas.

La Constitución reconoce, es verdad, la existencia de algunos hechos diferenciales susceptibles de un tratamiento singular a la hora de la configuración del régimen autonómico. La posesión de una lengua propia junto al idioma común de los españoles, la insularidad o la foralidad histórica son hechos diferenciales susceptibles de provocar ciertas excepciones en la regla general de la homogeneidad competencial. Esta es la razón de ser de la cierta asimetría del modelo autonómico español. Pero la Constitución no dotó de preeminencia a ninguna comunidad ni, por supuesto, confirió a las nacionalidades ningún atisbo de soberanía.

Cataluña y otros reinos de la Corona de Aragón, y ello es indiscutible, tienen una personalidad acusada en el conjunto español. Pero por el mero hecho de haber formado parte de la Corona de Aragón, o brillado con luz propia, como Navarra, o poseído Fueros, como los territorios vascongados, no da derecho a considerarse legitimado para reivindicar un tratamiento jurídico diferenciado como es ahora pretendido por los nacionalistas vascos y catalanes. Cataluña puede estar orgullosa de su pasado medieval, de sus instituciones de autogobierno, de su lengua y de su derecho civil privativo. Los vascongados pueden a su vez enorgullecerse de haber sabido alumbrar en el pasado un régimen singular, fruto de su foralidad histórica, y de haber conservado una lengua venerable por ser la única superviviente de la Iberia antigua. Pero la historia no puede justificar la pretensión de erigirse en naciones soberanas y de reservarse un título de copropiedad sobre el Estado común.

El Estado plurinacional no cabe en la España plural de la Constitución de 1978. La superación del viejo Estado centralista por el Estado autonómico fue un logro trascendental. Pero la España plural no conlleva la desaparición del Estado común. Basta con examinar el contenido del título VIII de la Constitución, donde se desarrolla el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, para darse cuenta de cómo se conjuga dicho principio con el de la fortaleza y equilibrio de un Estado dotado de facultades propias para garantizar el cumplimiento de los grandes objetivos del pueblo español como tal, amén del cumplimiento del principio de solidaridad entre todos los pueblos de España. Principio este último proclamado por el constituyente con la finalidad de evitar la conversión de España en un reino de Taifas.

La Constitución reserva al Estado un importante haz de funciones y competencias para garantizar a todos los españoles la igualdad básica derivada del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, asegurar la defensa de los intereses generales de España en el concierto internacional y procurar el progreso económico y el bienestar social de la sociedad española. El Estado único —no unitario— de la España plural puede y debe desarrollar políticas comunes en todo el territorio español y ha de tener atribuciones para ello. Esta es la finalidad inspiradora del artículo 149 de la Constitución sin perjuicio de que algunas de las llamadas competencias exclusivas del Estado puedan ser compartidas con las Comunidades Autónomas.

Por el contrario, de llegar a buen puerto los proyectos de Estatuto presentados en los Parlamentos de Barcelona y Vitoria, el Estado plurinacional resultante no pasaría de ser una especie de cooperativa de servicios para ejercer en común algunas funciones como la defensa y el servicio exterior así como para dictar algunas leyes de general aplicación, como el Código Penal, el de la Circulación y poco más. Pero el Estado ya no podría llevar a cabo ni en Cataluña ni en el País Vasco actuaciones propias inherentes a las políticas comunes a él reservadas por la Constitución.

El llamado «soberanismo» es una manera sutil de encubrir una secesión vergonzante y no tiene encaje en la Constitución de 1978. Sorprende el actual giro copernicano del nacionalismo catalán. Miquel Roca ha recordado cómo la Constitución tiene *«acento catalán»*. Y tiene razón. La idea de España subyacente en el título preliminar fue en gran medida inspirada por la minoría catalana. Incluso mereció el voto favorable de Xavier Arzallus, antes de verse obligado a cumplir las órdenes de su partido y entonar el «mea culpa» por haber votado en la Comisión Constitucional a favor de una Constitución fundamentada en la unidad de la nación española.

LA ENMIENDA FORAL DEL PARTIDO NACIONALISTA VASCO

Sobre la disposición adicional primera de la Constitución se han escrito ya ríos de tinta. Sobre ella se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional, con sentencias en muchos casos confusas y contradictorias y han surgido en estos últimos veinticinco años brillantes construcciones doctrinales dirigidas tanto a magnificar su contenido como a devaluarlo.

En mi condición de senador por Navarra en las Cortes constituyentes, elegidas el 15 de junio de 1977, fui miembro de la Comisión Constitucional del Senado y seguí muy de cerca su proceso de elaboración. Además de haber alumbrado la expresión *«comunidades autónomas»* [1] pude hacer

---

[1] En el curso de una reunión de los grupos parlamentario de UCD en el Congreso y en el Senado se expuso el contenido del proyecto de Constitución elaborado por la ponencia constitucional. Algún diputado expresó su disconformidad con la expresión «territorios autónomos», sustitutivo de la de «regiones autónomas» de la Constitución de la II República. Me

algunas otras aportaciones al texto finalmente aprobado. Por eso, intentaré ofrecer un poco más de luz sobre este precepto, fundamental para las aspiraciones de nacionalistas catalanes y vascos pues, a su juicio, en él caben sus proyectos soberanistas, incluido el derecho de autodeterminación.

Es bien sabida la voluntad de los constituyentes de eliminar todo factor endémico de perturbación de la convivencia de los españoles. Si duda, en el catálogo de agravios históricos estaba la cuestión foral. Y no digo la cuestión vasca, porque aquélla y no la concepción nacionalista del País Vasco estuvo presente en los debates constitucionales. El nacionalismo divide a la sociedad vasca. El fuerismo, en cambio, es un factor de integración. En otras épocas había sido bandera común de todos los partidos vascongados.

Por su parte, Navarra, al margen del debate sobre la conveniencia o no de su integración en Euzkadi, tenía también ansias de reintegración o, cuando menos, de «*amejoramiento*» de su Fuero. El fuerismo navarro sentía nostalgia del antiguo Reino navarro. Consideraba como mal menor el régimen surgido en virtud de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841. Esta, a su vez, había sido consecuencia de la Ley de confirmación de Fueros de 25 de octubre de 1839, dictada meses después de la firma del Convenio de Vergara, donde se puso fin a la primera guerra carlista. La Ley Paccionada, aunque reservara a Navarra una amplia autonomía administrativa e, incluso, política, sancionó la pérdida de la condición de reino garantizada hasta entonces por el cumplimiento de las condiciones de integración en la Corona de Castilla de 1515. En lo sucesivo, el nuevo régimen foral habría de desenvolverse con las dificultades derivadas de una interpretación rígidamente centralista y uniformadora del concepto de unidad constitucional subyacente en las Constituciones de 1812 y 1837.

Desde el comienzo de la transición a la democracia, la UCD de Navarra, mayoritaria en las Cortes constituyentes al haber obtenido seis de los

---

acerqué entonces a los ponentes de UCD y propuse bautizar a los nuevos entes autonómicos como «comunidades autónomas». En mis escritos sobre Navarra solía utilizar para definirla la expresión de «comunidad histórica» o «comunidad foral». Cuando se publicó el dictamen de la ponencia, pude observar cómo mi observación no había caído en saco roto. Nunca supe por qué dos de los ponentes, Miquel Roca y Jordi Solé Turá, votaron en contra de la nueva denominación en el seno de la ponencia.

nueve escaños reservados al antiguo reino, abogaba por la necesidad de llegar a un punto de encuentro entre los Fueros y la Constitución para permitir la reintegración institucional y amejoramiento del Fuero. Sin embargo, sus aspiraciones quedaban oscurecidas por el estruendo nacionalista y de los partidos de izquierda, obsesionados por conseguir cuanto antes un Estatuto de autonomía para Euzkadi con Navarra dentro de ella. Ni siquiera la UCD vasca abogaba por la recuperación de la foralidad perdida por Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Fue, pues, para nosotros una gran sorpresa la puesta en escena de la cuestión foral por el propio Partido Nacionalista Vasco al presentar su famosa enmienda 689 al primer proyecto de Constitución elaborado por la ponencia del Congreso de los Diputados, sin exigir en cambio ninguna reivindicación orientada al reconocimiento de Euzkadi como nación.

En sus *Memorias de estío*, Miguel Herrero de Miñón confiesa haber redactado de consuno la enmienda nacionalista con Javier Arzallus, en el Nuevo Club de la calle de Cedaceros de Madrid, el 31 de enero de 1978. Esto explicaría, quizás, el abandono de las posiciones puramente nacionalistas por parte del PNV para explorar las posibilidades ofrecidas por la foralidad histórica.

Para comprender el alcance de la actual disposición adicional primera de la Constitución resulta imprescindible analizar el contenido de la controvertida enmienda foral a la disposición final del Partido Nacionalista Vasco. Permítanme un comentario punto por punto:

«1. Se derogan las leyes de 6 a 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, quedando, asimismo, sin efecto cuantas disposiciones resulten incompatibles con la reintegración foral».

Este punto perseguía la derogación de las leyes abolitorias de los Fueros vascos y navarros. Los nacionalistas daban carácter abolitorio no sólo a la Ley de 1876, dictada a propuesta del Gobierno de Cánovas respecto a los Fueros vascongados, sino también a la Ley de 1839. En este último extremo había controversia, pues para buena parte de los juristas navarros la ley de 1839 era el anclaje jurídico de la Ley paccionada de 1841.

Pero para los nacionalistas no había discusión posible. Las Leyes de implantación territorial de la Constitución centralista de 1837 debían derogarse por constituir el inicio de la liquidación de los regímenes forales. También la Ley de 25 de octubre de 1839, porque —alegaban— aunque su propósito era confirmar los Fueros en la práctica los abolía al imponer como límite para el desenvolvimiento de aquéllos la unidad constitucional de la Monarquía. Respetaban, claro es, la Ley Paccionada de 1841, y rechazaban de plano la Ley de 21 de julio de 1876, abolitoria de los Fueros vascongados. Dicha Ley se había promulgado a iniciativa del Gobierno de Cánovas del Castillo después de fracasar todos los intentos conducentes a convencer a las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya de la necesidad de aportar hombres al ejército y de contribuir a las cargas generales del Estado. Las Juntas se habían enrocado con intransigencia numantina a juicio del Gobierno, pues no podía entenderse la negativa a aportar hombres al ejército cuando el núcleo principal de las tropas de Carlos VII había estado constituido por voluntarios vascongados ni a contribuir con cantidad alguna a los gastos comunes del Estado español aunque de ellos también se beneficiara la ciudadanía vasca.

Pues bien, finalmente la disposición derogatoria de la Constitución, en su apartado segundo, dio satisfacción a las pretensiones nacionalistas. «*En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia* —dice textualmente— *se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876*».

Obsérvese cómo de la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 quedaba excluida Navarra. La razón es la radical oposición de los centristas navarros coronada por el éxito. Miguel Herrero ante el pleno del Congreso justificaría la exclusión de Navarra con estas palabras: «... *porque en este caso la Ley de 1839 fue la base de una solución pacífica para Navarra en el contexto de la España total*». Aunque habríamos de matizar. Los vascongados se retiraron en 1840 de las negociaciones iniciadas para acomodar los Fueros al régimen constitucional, jugando al todo o nada, a diferencia de Navarra. Llegar a un acuerdo hubiera sido relativamente sencillo, pues las Vascongadas no eran un reino dotado de todos los caracteres de un Estado como sucedía en el caso de Navarra.

«2. Se devuelven a las regiones forales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya sus instituciones y poderes políticos originarios».

Este punto era de enorme trascendencia. Reivindicaba la reintegración foral, aunque utilizaba un lenguaje más moderno al referirse a la «*devolución*» de sus instituciones y poderes políticos originarios, quizás por mimetismo con lo ocurrido en Gran Bretaña donde en aquellos momentos se debatía la ley de devolución de poderes a Escocia y Gales.

Los constituyentes no negaron el derecho a la devolución de los Fueros. El problema residía en cómo hacerlo. La reintegración foral pura y simple o la devolución de las instituciones y de los poderes originarios, según la expresión utilizada en la enmienda, podía conducir al restablecimiento del Reino de Navarra (con sus instituciones propias como el virrey, las Cortes estamentales, el Consejo Real —órgano de gobierno y tribunal supremo—, la Diputación del Reino, las aduanas, la facultad de acuñar moneda y el derecho anterior a 1841). No tenía mucho sentido, pues al minuto siguiente habría de pactarse la integración en el Estado español y llegar a una situación no muy distinta de la susceptible de alcanzarse mediante el «amejoramiento» del régimen foral existente.

En el caso vascongado la cuestión era algo más sencilla de resolver, porque los Fueros históricos garantizaban un sistema de descentralización administrativa, al carecer las Juntas Generales de competencia legislativa y estar presididas por corregidores nombrados por el rey. A pesar de ello, debía de tenerse en cuenta la imposibilidad de retrotraer la devolución al momento anterior a la Ley abolitoria de 1876. Nadie en su sano juicio podía pretender la vuelta a la condición de «*provincias exentas*» tanto en sus aspectos financieros como en lo relativo al servicio militar. Y lo mismo podía decirse respecto a la recuperación de las aduanas con Castilla o de la jurisdicción de la Chancillería de Valladolid.

Había otra dificultad añadida para aceptar, en sus propios términos, la propuesta nacionalista. A juzgar por las declaraciones de los dirigentes nacionalistas, más o menos ambiguas, existía la sospecha del intento nacionalista de ocultar la pretensión de la soberanía vasca bajo el ropaje de la expresión «*poderes políticos originarios*». Los redactores de la Constitución

llegaron a la siguiente conclusión: no era posible proceder a la restauración automática de los regímenes abolidos en 1876. Para ello resultaba imprescindible adaptar las viejas instituciones y los poderes forales a la realidad democrática, a la evolución de los tiempos y al nuevo marco constitucional mediando, por supuesto, el previo acuerdo con los organismos forales una vez reconstituidos.

«3. Se renueva el Pacto Foral con la Corona, manteniendo el Rey en dichos territorios los títulos y facultades que tradicionalmente hubieran venido ostentando sus antecesores».

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

Por otra parte, la enmienda era técnicamente incorrecta. La renovación del Pacto con la Corona no podía hacerse «*en*» la Constitución sino, en todo caso, amparada «*por*» la Constitución. No era posible restablecer los Fueros sin un previo acuerdo con el Estado. La consecuencia del acuerdo, en el caso de haber sido constitucionalmente posible, sería la renovación del pacto.

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

Miguel Herrero de Miñón —corredactor de la fórmula con el diputado Arzallus— quiso sin duda, con la mejor intención pero con escaso acierto, ofrecer a la Corona la posibilidad de rendir un gran servicio a la nación al

servir de elemento integrador y pacificador del País Vasco. Si en virtud de su supuesta soberanía originaria los vascos se integraban en la España constitucional en virtud del pacto con la Corona se habría conseguido un gran éxito político. Ello reforzaría el papel de la nueva monarquía constitucional.

Sin embargo, su propuesta era inviable. Nunca los Fueros habían constituido reductos de soberanía, pues el presupuesto de su existencia era precisamente el reconocimiento de la soberanía de otro. Otra cosa, bien distinta, es la foralidad histórica como limitación de la soberanía del rey, pero sin ser consecuencia del ejercicio de la soberanía. Una nación no tiene Fueros sino soberanía. En el caso vascongado, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Álava y de Guipúzcoa poseían un régimen foral al amparo de Fueros concordados con el rey. Cuando Álava y Guipúzcoa se rebelan contra Navarra y se ponen bajo la protección de Castilla a condición de ver respetados sus Fueros no ejercen ningún derecho de soberanía. Vizcaya era un Señorío y la integración en la Corona castellana se produjo por vía matrimonial. Los Fueros también constituían un pacto con el rey para reservar a los vizcaínos un ámbito de poder propio, inmune a la expansión del poder real.

En el caso de Navarra la cuestión era algo más compleja. Hasta 1839 había sido un reino dotado de plena personalidad política. La integración en la Corona española efectuada ante las Cortes de Castilla en 1515, después de que las Cortes navarras reconocieran a Fernando el Católico como rey y señor natural del reino navarro, fue por vía de unión eqüae-principal, con pleno respeto a su naturaleza propia así en leyes, como en jurisdicción y gobierno, y con el compromiso de mantenerlo como «*Reino de por sí*». Los Fueros navarros eran sinónimo de derecho originario y propio, confirmados por vía paccionada por los reyes, pero formaban parte del entramado jurídico-constitucional del Reino navarro, donde el rey era una institución más. Fernando el Católico se convirtió en rey y señor natural de Navarra al ser reconocido como tal por las Cortes navarras, a la vista de la legitimidad otorgada por las bulas del Papa Julio II. El rey católico, ante la posibilidad de la separación de las Coronas de Aragón y de Castilla si en su segundo matrimonio con Doña Germana de Foix hubiera tenido descendencia, optó por vincular la Corona navarra a su hija Doña Juana y a su nieto Carlos y a quienes fueran sus sucesores en sus reinos de Castilla, de León, etc., a fin de garantizar la indisolubilidad de la unión de Navarra. En todo este proceso no hay ni rastro del

famoso pacto nacionalista con la Corona, pues nada tenía que ver con la consideración de los Fueros como derecho paccionado entre el rey y el reino, según la tradición jurídica navarra reflejada con toda claridad en el Fuero General desde comienzos del siglo XIII.

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

Había voces, ciertamente, en el seno de Navarra defensoras de la reintegración foral entendida como recuperación de la antigua condición de reino. Mas el restablecimiento del reino navarro hubiera exigido pactar al instante con el Estado español su acomodación a las exigencias de la pertenencia a la comunidad nacional y de la integración en el mercado común nacional. El resultado no sería muy diferente al obtenido mediante el «*amejoramiento*» del Fuero. Y éste era el principal argumento expresado para los defensores del fuerismo democrático navarro para rechazar la derogación de la Ley de 1839 y, por tanto de la de 1841 [2].

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

---

[2] Las tesis del fuerismo democrático, sustentadas en un principio tan sólo por la UCD de Navarra, serían asumidas más tarde y de forma progresiva por las restantes fuerzas políticas navarras, salvo las nacionalistas.

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

Este punto merece una singular atención porque la constitución de un único ámbito territorial, forma sutil de decir Euzkadi, habría de hacerse mediante la unión voluntaria, federal o confederal, de las regiones forales. El contenido de esa propuesta es desconcertante si se tiene en cuenta la feroz batalla política acabada de librar por el Partido Nacionalista Vasco para la creación del Consejo General del País Vasco con inclusión de las tres provincias vascongadas más Navarra. Precisamente, la resistencia de los parlamentarios centristas a aceptar la integración del antiguo reino en el referido órgano preautonómico sin someter tal decisión a referéndum del pueblo navarro había sido determinante de la firma, pocos días antes de la presentación de la enmienda 689, de un pacto político entre UCD, el PSOE y el PNV para incluir en la Constitución una disposición transitoria con un procedimiento específico para dar cauce a una hipotética integración de Navarra en Euzkadi [3]. Por eso, tal y como está redactada la enmienda, no resulta congruente con lo acontecido en relación con el Consejo General Vasco dejar la creación de Euzkadi al albur de la decisión de las instituciones forales después de haber reintegrado sus respectivos Fueros.

La consecuencia de la aceptación de la enmienda hubiera sido la hibernación de la configuración de Euzkadi como nacionalidad. En otras palabras, pensar en una traslación de facultades de las todopoderosas Diputaciones Forales, una vez restauradas, a las instituciones comunes de Euzkadi, era soñar. Los nacionalistas podrían contar quizás con Guipúzcoa y, con mucha dificultad con Vizcaya, pero Álava hubiera resistido y seguido, probablemente, el ejemplo de Navarra

---

[3] La disposición transitoria cuarta de la Constitución ordena la celebración de un referéndum del pueblo navarro en el caso de que el Parlamento de Navarra quisiera iniciar los trámites para su incorporación al régimen autonómico vasco. Si la iniciativa fuera aprobada por el pueblo navarro, se pasaría entonces a la elaboración de un Estatuto conjunto cuyo texto habría de ser refrendado de nuevo por el pueblo navarro.

Al PNV le vinieron bien, a la larga, las reticencias a la aceptación íntegra de su enmienda basadas sobre todo en la inviabilidad del pacto foral con la Corona pues le permitió reflexionar sobre los inconvenientes para su proyecto político de la fórmula de configuración de Euzkadi mediante la unión voluntaria de los territorios supuestamente llamados a formar parte de ella. Lo cierto es que esta previsión desaparece de los borradores alternativos propuestos por los nacionalistas a lo largo del debate en el Congreso y en el Senado.

«5. Hasta que no se establezcan plenamente los órganos forales, el Consejo General Vasco u órgano foral competente ostentarán la iniciativa y capacidad necesarias para llevar a cabo la negociación con el Gobierno de la Corona, constitutiva de su régimen, funcionamiento y traspaso de facultades, cuyo resultado se someterá a refrendo popular».

Este último punto venía a ser contradictorio con el párrafo anterior, pues el Consejo General del País Vasco no podía tener ni arte ni parte en el proceso de reintegración foral. Las negociaciones para el restablecimiento de los regímenes forales debían llevarse a cabo por los órganos forales una vez producidas las correspondientes elecciones democráticas a celebrar después de aprobada la Constitución. Por eso, la intervención del Consejo, organismo ajeno a la foralidad histórica, suponía una intromisión en los poderes originarios de los territorios forales. Distinto era el caso de Navarra, pues la negociación con el Gobierno se reservaba al órgano foral competente (el futuro Parlamento de Navarra) y, por tanto, nada había de objetarse desde el punto de vista de respeto al Fuero navarro. Sin embargo, el Consejo General Vasco quedaría legitimado por la disposición transitoria segunda de la Constitución para poner en marcha el proceso de elaboración del Estatuto de autonomía abandonando todo intento de transitar por el cauce abierto por la disposición adicional de la Ley fundamental.

LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN

Después de lo expuesto fácil es de comprender las enormes dificultades existentes para aceptar la enmienda nacionalista en sus propios términos. Pero los constituyentes querían dar satisfacción a las pretensiones del PNV si no en la letra al menos en su espíritu. Se quería reparar la injusticia his-

tórica producida por la privación unilateral de los Fueros vascongados en el siglo XIX. Este esfuerzo de consenso se plasmó en la disposición adicional primera de la Constitución.

La renovación del supuesto pacto foral con la Corona fue rechazada de plano. Pero había otro obstáculo no menos fundamental, derivado de la inexistencia de garantía alguna de respeto a la unidad constitucional, pues no se aclaraba si las Provincias Vascongadas, una vez producida la devolución de sus respectivos poderes originarios, quedaban insertas dentro de la Constitución o se situaban fuera de ella. La desconfianza de la mayoría de los constituyentes se acrecentó cuando el diputado a Cortes, Javier Arzallus, para justificar su rechazo al reconocimiento del derecho de autodeterminación defendido por el diputado Letamendía, declaró no ser necesaria tal precisión por hallarse implícita en los Fueros. Esta frase alertó acerca de la verdadera intención de los nacionalistas: encubrir la supuesta soberanía vasca bajo el ropaje respetable de la foralidad.

Otra dificultad añadida era la cuestión de Navarra. Los centristas navarros recelábamos de cualquier fórmula conducente a la configuración de un marco común con las Provincias Vascongadas. A nuestro juicio, cualquier fórmula de reintegración debía partir del respeto al «*status*» de Navarra inserto en la Ley de 1839 y desarrollado por la Ley Paccionada de 1841. Rechazábamos la idea del pacto foral con la Corona y recordábamos cómo el régimen foral de Navarra tenía como límite para su desenvolvimiento la unidad constitucional en virtud de las leyes antes citadas. En consecuencia, la Constitución debía permitir el «amejoramiento» del Fuero navarro mediante la novación de la Ley Paccionada de 1841, dentro del marco de la unidad constitucional interpretada, eso sí, a la luz del derecho a la autonomía reconocido en aquélla.

Pido perdón por hablar ahora en primera persona al referir hechos donde tuve una participación directa. Por mi condición de senador constituyente y de secretario regional del partido centrista en Navarra, además de foralista, fui convocado a últimos de mayo o primeros de junio de 1978 —no recuerdo la fecha exacta— por el vicepresidente del Gobierno, Fernando Abril Martorell, a una reunión en su despacho del palacio del Paseo de la Castellana. Allí me invitó a dar mi opinión sobre el siguiente texto:

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

Objeté, sobre la marcha, la palabra *«reconoce»*, pues los derechos históricos tenían carácter preconstitucional y, por tanto, su existencia no dependía del reconocimiento de la Constitución. En segundo lugar, propuse desglosar la disposición adicional en dos párrafos, uno para las Provincias Vascongadas y otro para Navarra, habida cuenta de su distinta situación jurídica, pues mientras ésta no necesitaba proceder a la restauración de su régimen, los territorios vascongados partían de cero, salvo Álava donde permanecía en vigor el régimen de concierto económico. Rechazada esta última fórmula por no resultar del agrado de los nacionalistas vascos, más o menos receptivos a la redacción sometida a mi consideración por Abril Martorell, abogué por un texto donde quedara expuesta con nitidez la diferencia de situaciones entre el País Vasco y Navarra.

El vicepresidente fue receptivo en buena medida a mis objeciones. Después de un largo debate, con participación de miembros del equipo constitucional de UCD, aceptó la sustitución de la expresión *«reconoce y respeta»* por la de *«ampara y respeta»*. Asimismo, se añadió el término *«general»* a la palabra *«actualización»* y se introdujo el inciso *«en su caso»*.

En suma, se reconocía sin ninguna reserva el carácter preconstitucional de los derechos históricos. La actualización del régimen foral podría ser general o no. De la primera estarían necesitadas las Vascongadas para poner en acto sus respectivos regímenes forales. Esto habría de hacerse en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En el caso de Navarra no había necesidad de llevar a cabo ninguna *«actualización general»*, pues su régimen estaba vivo y en ejercicio. Por eso se decía *«en su caso»*, es decir, allí donde fuera necesario. El *«amejoramiento»* podría llevarse a cabo, si tal fuera la voluntad de las instituciones navarras, mediante un nuevo pacto con el Estado de acuerdo con la naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra. Y todo eso se haría sin perjuicio de la unidad constitucional, principio expresamente recogido en la foralidad navarra y sin necesidad de hacer un Estatuto de autonomía.

Y así quedó redactada la disposición adicional tal y como figura en la Constitución:

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

«La actualización *general* de dicho régimen foral se llevará a cabo, *en su caso,* en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía».

La disposición adicional fue aprobada por unanimidad en la Comisión del Congreso de los Diputados celebrada el día 20 de junio de 1978. Cuando terminó el debate, un histórico dirigente del Partido Nacionalista Vasco, el senador Manuel Irujo, haría el panegírico de la disposición adicional: *«Esta Constitución es la más foralista de nuestra historia»*.

Javier Arzallus había dado el visto bueno a la disposición adicional y votado a favor de la misma en la Comisión Constitucional. Sin embargo, había presentado en el curso del debate otra enmienda *«in voce»*, sustitutiva de la inicial de su partido, también redactada de común acuerdo con el ponente Miguel Herrero, según confesión propia, donde se corregían las principales objeciones formuladas desde su presentación. Desaparecía la referencia al pacto con la Corona, se mantenía la cláusula derogatoria, ya no se hablaba de la devolución de las instituciones y poderes políticos originarios de las regiones forales y se eliminaba cualquier atisbo de voluntariedad en la configuración de Euzkadi al eliminar la referencia al carácter confederal de la unión. Se introducía una expresión también novedosa, en cierto modo sinónimo de reintegración foral, al hablar de la *«reanudación del tracto foral y la renovación de su contenido»*. A tal efecto, y en lugar del previsto acuerdo con las instituciones forales de cada territorio habría una negociación de los parlamentarios de las provincias afectadas con el Gobierno para la elaboración del correspondiente *«régimen autonómico»*. El acuerdo alcanzado sería sometido a referéndum. Por último, se hacía referencia a la posibilidad de transferir algunas de las competencias calificadas como exclusivas del Estado en el catálogo correspondiente del actual artículo 149, tales como la seguridad social, el régimen jurídico de la Administración autónoma y de sus funcionarios, pesca marítima de bajura, legislación sobre puertos, tráfico, montes y obras públicas de ámbito autonómico.

La fórmula era muy confusa y mereció una reprobación contundente de los centristas navarros. Expusimos nuestra disconformidad radical con la nueva fórmula del PNV por cuanto se excluía de la negociación con el Gobierno a las instituciones forales, requisito imprescindible para la reintegración foral, y sobre todo porque tal y como estaba redactada podía suponer una camuflada integración de Navarra, a pesar de otro párrafo también confuso donde se hacía mención a la conservación de los vigentes regímenes forales. Es decir, Navarra conservaría su régimen foral y lo mantendría *«en su integridad, salvo que resulte modificado por el procedimiento que requiera su naturaleza»*.

Esta enmienda *«in voce»* fue rechazada y esto sirvió de coartada a Javier Arzallus para expresar ante el pleno del Congreso su reserva sobre la disposición adicional aprobada por la Comisión Constitucional. Había votado a favor porque era un gran paso hacia adelante, pero sus objetivos —anunció— no habían quedado plenamente cumplidos al ser rechazada su enmienda *«in voce»*. Y de no darse satisfacción a sus pretensiones, el Partido Nacionalista Vasco no daría su voto favorable al proyecto constitucional.

Durante el verano de 1978 se celebraron unas sesiones maratonianas en el seno de un organismo peculiar de Navarra, ya desaparecido, denominado Consejo Foral. Se trataba de una cámara de representación orgánica, pues en él tenían asiento los representantes de los Ayuntamientos (con mayoría absoluta) y de las llamadas *«fuerzas vivas»* (colegios profesionales, universidades, sindicatos verticales y otras entidades culturales). El representante de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra era Carlos Garaicoechea, a la sazón presidente del Partido Nacionalista Vasco. A estas reuniones asistimos todos los diputados y senadores navarros en las Cortes constituyentes. Y en ellas, sin rechazar de plano la disposición adicional, se acordó realizar gestiones para conseguir la introducción en el Senado de una enmienda del siguiente tenor literal:

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

Tenía la ventaja esta fórmula de concretar algo subyacente, en opinión de los centristas navarros, en la versión aprobada por el Congreso, pues la reintegración y actualización de los derechos históricos se realizaría

mediante acuerdo con las instituciones representativas de cada territorio, sin necesidad de formar un todo unitario ni de realizar un Estatuto de autonomía. Pero tenía el inconveniente de no hablar para nada del marco constitucional y este fue el principal escollo para su aceptación por UCD por las razones expuestas más arriba.

Por su parte, los nacionalistas vascos volvieron a presentar otra enmienda donde se asumía la fórmula del Consejo Foral, aunque añadían la derogación de las leyes abolitorias, incluida la de 1839 y sin ninguna salvedad respecto a Navarra, y se hacía remisión a un único *«estatuto de autonomía para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico»*. El texto estatutario habría de ser sometido a *«referéndum de los territorios afectados»*. El estatuto habría de respetar en todo caso la *«foralidad vigente»* de Álava y Navarra.

Esta última enmienda del PNV llegó a aprobarse en una agitada y confusa sesión de la Comisión Constitucional del Senado. UCD, disconforme con lo actuado, anunció su propósito de volver al texto del Congreso. Las negociaciones con el PNV continuaron hasta el último minuto. Cualquier fórmula podría ser válida si los nacionalistas aceptaban el marco de la Constitución. La última oportunidad la proporcionó el senador Satrústegui con una fórmula de síntesis presentada *«in extremis»* en el pleno del Senado:

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

Antes de decidir la postura final del grupo parlamentario de UCD, su portavoz preguntó al grupo de senadores vascos si aceptaba esta nueva enmienda. El portavoz nacionalista, Miguel Unzueta, parecía proclive a su aceptación, subió a la tribuna de oradores y antes de contestar miró al palco de invitados donde se encontraba el presidente del PNV, Carlos Garaicoechea. Después pronunció estas lacónicas palabras: *«Recibo la indicación de respuesta negativa»*.

Hubo aún una intervención del vicepresidente Abril Martorell: *«No podemos reconocer unos derechos históricos sin saber qué pasa con ellos»*,

aunque precisó a renglón seguido: «*Todo el Estatuto del 36 cabe en la Constitución y hay que decir muy claramente que los hechos que le fueron suprimidos el año 36 o el 37* (se refería al régimen de conciertos económicos) *caben en la letra jurídica de la Constitución*». Sometida a votación, el texto de la disposición adicional aprobada por el Congreso recibió el voto favorable de 129 senadores, 13 en contra y 78 abstenciones (la mayoría del Partido Socialista).

Todo este periplo constituyente sirvió al PNV para propugnar la abstención en el referéndum constitucional. El resultado es bien conocido. La Constitución fue aprobada en Navarra por mayoría absoluta del censo electoral. En Álava, Guipúzcoa y Vizcaya ganó el sí, pero las abstenciones y los noes superaron a los síes. Este dato fue utilizado por los nacionalistas para proclamar el rechazo de la Constitución por parte del pueblo vasco. Pero no es verdad. En todos los procesos electorales hay un alto porcentaje de abstención. El PNV, con su proverbial falta de escrúpulos, se apropió de la llamada abstención técnica (en torno siempre al treinta por ciento) y la sumó a la abstención activa preconizada por su partido.

Paradójicamente, después del tenso periplo y debate sobre los derechos históricos, el PNV tan pronto como se aprobó la Constitución se olvidó de la disposición adicional, es decir, de la reintegración foral para iniciar los trámites constitucionales a fin de convertir al País Vasco en una Comunidad Autónoma del artículo 151 de la Constitución. Eso sí, la disposición adicional les sirvió para sortear los escollos constitucionales a la hora de conseguir el restablecimiento de los conciertos económicos, de la creación de la policía autónoma sobre la base de los antiguos cuerpos de miñones y miqueletes, el reconocimiento de las plenas facultades en materia de educación o la exclusión de las Diputaciones Provinciales para dar cabida a las viejas instituciones forales (las Juntas Generales y las Diputaciones Forales).

Mayor paradoja, después de haber justificado la oposición a la Constitución española en la insatisfactoria redacción de la disposición adicional, es invocar ahora la disposición adicional para romper la unidad constitucional española y salirse del marco constitucional. Abril Martorell tenía razón. No se puede reconocer unos derechos históricos sin saber qué pasa con ellos. La disposición adicional sirvió al PNV como pretexto para no votar una Consti-

tución donde la soberanía pertenece al pueblo español y se fundamenta en la unidad indisoluble de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.

NAVARRA Y LA DISPOSICIÓN ADICIONAL

Recuérdese cómo Navarra apostó con toda rotundidad por la Constitución de 1978. La mayoría del censo electoral le dio su apoyo. Poco después, el 25 de enero de 1979, la Diputación Foral y el Gobierno firmaban un pacto para la democratización de las instituciones forales, plasmado en el Real Decreto paccionado 121/1978, de 26 de enero. Se trataba del primer paso hacia el amejoramiento del Fuero. El antiguo Consejo Foral se transformaba en una asamblea democrática —el Parlamento Foral de Navarra—, el primero de los parlamentos autonómicos españoles surgidos después de la promulgación de la Constitución. La Diputación Foral quedaba facultada para pactar con el Estado la definitiva configuración democrática de las instituciones forales. Además se abría la puerta para nuevos acuerdos para integrar en el régimen foral competencias autonómicas.

La disposición adicional comenzaba así a dar sus primeros frutos, pues nadie objetó la inconstitucionalidad de una norma pactada con Navarra para regular cuestiones autonómicas al margen de lo dispuesto en el título VIII.

En el Parlamento de 1979, órgano competente conforme a la Constitución para adoptar la posible iniciativa de incorporación al régimen autonómico vasco en virtud de lo establecido en la disposición transitoria cuarta, se rechazó una moción dirigida a poner en marcha el proceso de incorporación. Poco después ratificó la decisión de la Diputación Foral de negociar un nuevo pacto con el Estado con un doble objeto: la democratización e institucionalización definitiva de los organismos forales y la integración en el régimen foral de cuantas funciones y competencias no se considerasen inherentes a la unidad constitucional, único límite para el desenvolvimiento de la foralidad navarra.

Tras un prolijo debate en el seno del Parlamento navarro de las bases de negociación propuestas por la Diputación Foral y de las correspondientes

conversaciones con el Gobierno de la nación, el proceso culminó mediante la firma solemne en el Palacio de Navarra, el 8 de marzo de 1982, de un nuevo pacto con el Estado. El pacto fue primero ratificado por el Parlamento de Navarra, mediante mayoría de dos tercios de sus componentes y después por las Cortes Generales donde obtuvo prácticamente la unanimidad, con la abstención del grupo de nacionalistas vascos. Finalmente, el contenido del pacto así tramitado se incorporaría al ordenamiento jurídico español mediante la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto.

Cabe extraer algunas consecuencias del proceso seguido para el Amejoramiento. Desde luego, el amparo y respeto a los derechos históricos de Navarra, concretados en su régimen foral, no es una mera declaración retórica, sin contenido real, sino una disposición de garantía plena de la foralidad. Además, se demostró la veracidad de lo sostenido en los debates constituyentes acerca de la bilateralidad del proceso de actualización, general o no, de los regímenes forales, algo puesto en duda desde posiciones nacionalistas. Y, finalmente, se puso de manifiesto cómo la expresión *«en el marco de la Constitución»* no significaba aplicación literal y mimética de todos los preceptos constitucionales incluidos en el título VIII. Navarra, en virtud de su régimen foral histórico, supera en algunas materias las previsiones de dicho título respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas. Si Navarra mantiene su régimen tributario propio o posee facultades para regular como competencia exclusiva la función pública ello no significa situarse fuera del marco constitucional o del límite de la unidad constitucional. Estar dentro del marco constitucional supone formar parte, con plenitud de integración, en el Estado social y democrático de Derecho, reconocer a España como nación soberana y aceptar la solidaridad con todos los pueblos que componen el pueblo español.

El Amejoramiento del Fuero no es un Estatuto de autonomía aunque haya similitudes evidentes desde el punto de vista de su contenido, pues al fin y a la postre se trata de proceder a la distribución del poder político entre el Estado y Navarra. Pero hay diferencias sustanciales[4]. En este sentido, el Amejoramiento es significativo: Navarra no *se constituye* en Comunidad Autóno-

---

[4] Véase mi libro *Curso de Derecho Foral Público de Navarra,* Editorial Aranzadi, Pamplona, 1996 (págs. 237 y sigs.)

ma, tal y como proclaman todos los Estatutos de autonomía, sino *constituye* una Comunidad Foral. El Amejoramiento se realiza desde el respeto constitucional a los derechos «originarios e históricos» del antiguo Reino.

En definitiva, la disposición adicional primera ha desplegado su potencialidad reintegradora de la foralidad histórica de Navarra. Hoy la Comunidad Foral disfruta de un poder político propio infinitamente superior al ejercido mientras Navarra tuvo la condición de reino, pues el rey —como soberano— compartía el poder legislativo con las Cortes y ejercía los poderes ejecutivo y judicial. La Constitución ha sido determinante para la devolución del poder foral al pueblo navarro. El Parlamento, elegido por sufragio universal, representa al pueblo navarro, desempeña la función legislativa y designa al presidente del Gobierno foral, responsable solidariamente ante él. La disposición adicional ampara y respeta el *«status»* de Navarra, fruto de pactos de integración en la Monarquía española primero (1515) y en el Estado-nación español, después (1841). La identidad navarra y su personalidad política no son incompatibles, sino al contrario, con el principio de unidad de la nación española y la pertenencia de los ciudadanos navarros al pueblo español.

LA MANIPULACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL

La atención de los nacionalismos por la disposición adicional surge hace unos años con motivo de algunas brillantes y doctas lucubraciones de Miguel Herrero de Miñón sobre la naturaleza y alcance de los derechos históricos constitucionalmente protegidos.

Para Herrero de Miñón los derechos históricos son consecuencia de la existencia en España de diversos *«corpora politica»* como expresión indisponible del propio ser de sus titulares. Las nacionalidades históricas [5], expre-

[5] La expresión «nacionalidades históricas» referida a Cataluña, País Vasco y Galicia es manifiestamente incorrecta. La Constitución no habla para nada de nacionalidades históricas. No hay comunidad española donde el peso de la historia no esté presente de una u otra forma en la conciencia de su propia identidad. Durante el proceso constituyente se cometió la incorrección de denominar a las comunidades catalana, vasca y gallega como nacionalidades históricas por estar incursas en la disposición transitoria segunda. Pero el único motivo para

samente reconocidas en la disposición transitoria cuarta de la Constitución y, en concreto el País Vasco, Cataluña y Galicia, así como la Navarra foral participaron, según Herrero, en la elaboración de nuestra ley de leyes. Lo hicieron a través de los representantes de los referidos territorios en las Cortes Generales y de otros agentes políticos y sociales. Cuando se elaboraron los Estatutos de autonomía fuerzas políticas de cada nacionalidad pactaron entre sí y luego lo hicieron conjuntamente con el Gobierno estatal. En consecuencia, el poder constituyente no fue el ejercicio unilateral de una potestad incondicionada, sino una serie de *«pactos de unión»* generadores para todos, las partes y el conjunto, de un nuevo orden de vida. Esta es, precisamente, la esencia de lo que se denomina pacto de *«status»*. En consecuencia, cuando la comunidad es plural, porque a su vez se compone de diferentes *«corpora politica»*, el proceso permanente de legitimación constitucional, correlato de la integración política que la Constitución debe instrumentar, sólo es posible si se mantiene la unión de voluntades generadora del pacto de *«status»*. El pacto de *«status»* es de suyo irreversible, pero quiebra si cesa la unión de voluntades que lo hace vivir y, en una sociedad abierta las consecuencias de esta quiebra no pueden ocultarse ni inhibirse a la larga. Por otra parte, aunque la Constitución proclame la unidad de la soberanía, el pactismo surgido del ser de los *«corpora politica»* conduce indefectiblemente a la cosoberanía y a la consideración de España como una realidad plurinacional. Esto le lleva además a reconocer a los *«corpora politica»* el derecho de autodeterminación, como una indeclinable reivindicación de la conciencia nacional. La autoidentificación en la que la autodeterminación consiste, según la construcción doctrinal de Herrero, es distinta de la autodeterminación reconocida en las declaraciones universales de los derechos humanos y ha de responder a las señas de identidad de cada pueblo sujeto de la misma. La autodeterminación no es invención arbitraria sino necesidad histórica. De esta forma, los derechos históricos, en cuanto *a priori* material, posibilitan, pero también delimitan, cualquier despliegue de voluntad de autodeterminación, obligada

---

ello es un hecho puramente circunstancial: haber plebiscitado durante la II República un Estatuto de autonomía. Esto sirvió para facilitarles el tránsito al autogobierno constitucional pleno, sin necesidad de recorrer todos los requisitos del artículo 151 de la Constitución. Si la guerra civil no hubiera truncado la pervivencia de la II República otras muchas regiones españolas se hubieran encontrado en situación similar a la de las anteriormente citadas, pues sus respectivos Estatutos se hallaban en proceso de tramitación cuando aquella estalló.

a respetar la identidad originaria, por ejemplo, en sus aspectos territoriales, institucionales, relacionales y culturales. Una autodeterminación así entendida cabe en nuestro bloque de constitucionalidad.

Esta tesis de Herrero de Miñón está expuesta con gran brillantez, sin lugar a dudas, pero se fundamenta en una Constitución inexistente y dibuja unos derechos históricos fruto del mito nacionalista pero sin ninguna relación con la realidad de la historia [6]. El poder constituyente se ejerció por las Cortes Generales en representación de la soberanía nacional. Los diputados y senadores representaban a toda la nación y no sólo a su respectiva circunscripción electoral. La búsqueda del consenso con los partidos nacionalistas no supone el reconocimiento de pactos entre territorios. Los representantes navarros en las Cortes Generales y la Diputación Foral, democráticamente elegida en 1979, nos opusimos a la mención de Navarra en el Estatuto vasco y nadie nos consideró representantes de ningún «*corpus políticum*» ni se nos invitó a pacto alguno. Mostramos nuestra oposición tanto en el Congreso como en el Senado. Pactamos, es cierto, en el seno del Consejo Parlamentario de Navarra la disposición transitoria cuarta de la Constitución, pero este pacto político fue un acuerdo entre partidos, pero no un pacto de un territorio con las fuerzas políticas de ámbito nacional. Por otra parte, ni siquiera los nacionalistas representaban a sus respectivos territorios, entre otras cosas porque incluso dentro de ellos eran una minoría. Por eso ni el País Vasco ni Cataluña estuvieron representados como tales en el momento constituyente ni hubo ningún pacto de unión conducente a la configuración de un nuevo «*status*».

Además, y esto es lo determinante, el pacto político subyacente en la Constitución, alcanzado en el seno de las Cortes Generales entre las fuerzas parlamentarias, conduce a una conclusión radicalmente distinta de la de Herrero. Todos los supuestos representantes de los territorios aceptaron la existencia de una nación, España, con una soberanía única y no compartida

---

[6] Véanse los siguientes trabajos de MIGUEL HERRERO, «Idea de los derechos históricos», discurso en el acto de su recepción como académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1991; *Memorias de Estío*, Editorial Temas de Hoy, Madrid, 1993; *Derechos Históricos y Constitución*, Editorial Taurus, 1998 e *Ideas sobre el problema vasco*, Madrid, 2002.

perteneciente al pueblo español en su conjunto. Y aunque el pacto incluyó el reconocimiento en el seno de España de nacionalidades y regiones a tales entidades colectivas tan sólo se les atribuyó el derecho a la autonomía. A las llamadas «*nacionalidades históricas*» se les facilitó un procedimiento para su rápida conversión en Comunidades Autónomas y se les garantizó el inmediato acceso al grado máximo de autonomía constitucionalmente permisible. Eso fue todo. Después de veinticinco años la asimetría inicial del modelo se ha reducido. Pero no se puede pretender establecer una diferencia sustancial entre comunidades basada en un hecho tan irrelevante como el de haber madrugado algo más y haber conseguido, antes de la guerra civil de 1936, plebiscitar un Estatuto de autonomía, pues de no haber sido por la caída de la II República otros muchos territorios de España hubieran acabado por convertirse en regiones autónomas.

También resulta discutible la teoría de la autodeterminación como elemento esencial de los derechos históricos, aplicable a los supuestos «*corpora politica*» existentes en España. La Constitución no fijó el mapa territorial de España ni diseñó un modelo uniforme de Estatuto. La expresión de la voluntad de los ciudadanos de los territorios con capacidad para constituirse en Comunidad Autónoma es, sin lugar a dudas, una forma de autodeterminación. La Real Academia define autodeterminación como la «*decisión de los pobladores de una unidad territorial acerca de su futuro estatuto político*». Pero en el lenguaje político la palabra autodeterminación se utiliza como sinónimo de derecho a la independencia. Por su parte, la Constitución española se fundamenta en la unidad indisoluble de la nación española. España es indivisible. Luego ni las comunidades españolas, aunque algunas puedan considerarse «*corpora politica*», comparten la soberanía nacional ni pueden ejercer el derecho de autodeterminación para erigirse en Estados soberanos o establecer libremente cualquier otra modalidad de asociación «*con*» España.

Herrero estudia también los derechos históricos de Navarra —«*no susceptibles de traslación, extensión ni generalización*», según dice con criterio irreprochable en mi opinión— y califica a Navarra de «*paradigma*» para tratar de extraer la sustancia de aquéllos. «*Navarra ha sido y es, en efecto, paradigmática en esta cuestión de la foralidad que no es sino expresión de la substantividad de una entidad política, de un* corpus politicum *evolutivamente decantado, singular e infungible*». Debo decir en este punto la coinci-

dencia de Herrero con buena parte de mis tesis sobre la naturaleza jurídica del Amejoramiento del Fuero y del peculiar «status» de Navarra. Difiero no obstante en la calificación del Amejoramiento como un Estatuto de autonomía «*singular*», acuñada por el jurista navarro José Antonio Rázquin y asumida por Herrero. Esta calificación no es por sí misma suficiente para atribuir a los derechos históricos de Navarra el carácter de «ius proprium, *de cuerpo político, singular, infungible y producto madurado de un tracto histórico, como lo es la propia foralidad*». Navarra se integra, a juicio de Herrero, en la categoría de «*fragmento de Estado*» (también lo es la Comunidad Vasca y, dentro de ella, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), expresión acuñada por Jellinek para caracterizar aquellas «*formaciones políticas que ciertamente están sometidas al poder del Estado, sin disolverse totalmente en el Estado, pero ofrecen los rudimentos de un Estado... ni Estados del todo, ni meras circunscripciones estatales administrativos o entidades locales sometidas al Estado*». Esta calificación no es extensible, a juicio de Herrero, a todas las Comunidades Autónomas, sino tan sólo a las poseedoras de derechos históricos como el País Vasco, Cataluña y Galicia merecedores del amparo y respeto de la disposición adicional primera de la Constitución. Los derechos históricos no conducen a determinadas formas históricas de organización o de competencias, prosigue Herrero, sino a la «*dimensión existencial de un pueblo, que no sólo fue en el pasado sino que, esto es muy importante subrayarlo, vive en el presente. A un* corpus politicum *que la Constitución no crea, como el Tribunal de Cuentas, ni cuya existencia, forma y competencias deriva de un Estatuto como la Comunidad Autónoma de Madrid, sino que el constituyente encontró ya ahí, que incluso participó como tal en el proceso constituyente, y con el que acordó su respeto y amparo. Los derechos históricos son, en consecuencia, un ser y no un haber, aunque del primero —el* corpus politicum— *resulte necesariamente lo segundo —la autonomía— y, por ello son originarios. Los derechos históricos, continúa, son inmunes a la revisión constitucional y se articulan por vía de pacto, indiscutible en el caso de Navarra desde 1515*».

Se apunta a continuación sin reservas al pactismo inherente a los derechos históricos navarros y atribuye a Navarra la titularidad de la cosoberanía, pues soberano es quien decide formalmente tanto como quien condiciona necesariamente el decidir y el pactismo supuso reconocer a Navarra esta codecisión o cosoberanía sobre lo que le era propio, por encima de la letra estricta de las leyes. Se lamenta porque el País Vasco no hubiera utiliza-

do el pactismo foral, haciendo uso pleno de la disposición adicional. Y concluye: «*No se trata de que a Cataluña o a Euskadi correspondan más o menos o las mismas competencias que a Navarra, porque, repito que lo primordial en los Derechos Históricos no es el haber competencial, sino el* ser. *Pero lo que sí es importante es que las competencias que a cada identidad correspondan se articulen sobre las categorías que el paradigma navarro ha permitido decantar, depurar y desdramatizar, mostrando su pacífica y sutil viabilidad. Fragmentos de Estado, derechos originarios e inderogables, soberanía originaria, régimen paccionado, plena autonomía en lo que es propio, vis atractiva y expansiva de la foralidad, relación bilateral con el Estado, presidida por la buena fe y la mutua lealtad, unidad constitucional entendida como comunidad substancial en los principios e instituciones capitales. Este es el valor del paradigma navarro*».

Como foralista admito tener algunos puntos de coincidencia con esta exposición doctrinal de Herrero de Miñón [7]. No tengo objeción a la consideración de Navarra como un «*corpus politicum*». La personalidad política del antiguo reino de Navarra se proyecta hasta nuestros días con independencia de la manifestación concreta de su foralidad. La singularidad de la relación de Navarra con el Estado tiene su origen en la peculiar forma de integración en el Estado español. La Ley Paccionada de 1841 reconoció a Navarra un ámbito de poder propio, indisponible para el Estado, susceptible de modificación por vía de pacto entre sus instituciones y el Gobierno, como requisito previo a su incorporación al ordenamiento jurídico español. El Fuero navarro supone una limitación de la soberanía del Estado, pero no es un régimen de soberanía compartida. Y esto nada tiene de extraño, pues la soberanía nacional no es absoluta ni ilimitada. El pueblo español es soberano, pero carecería de legitimidad cualquier decisión orientada a privar a los ciudadanos de sus derechos y libertades fundamentales. Lo mismo ocurre con los derechos históricos.

Por otra parte, hay un aspecto de la disposición adicional omitido en la exégesis de Herrero de Miñón. La Constitución ampara y respeta los dere-

---

[7] Véase mi obra *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero. Los derechos históricos de Navarra,* prólogo de Eduardo García de Enterría, Pamplona, 1987, y *Curso de Derecho Foral Público de Navarra,* editorial Aranzadi, Pamplona, 1996.

chos históricos de los territorios forales. Pero ¿cuáles son tales derechos? No hay lugar para la interpretación, pues la respuesta está en el párrafo segundo. *Los derechos históricos son el derecho al régimen foral.* Se ampara y respeta el régimen foral de Navarra, vivo y en ejercicio y, por tanto, susceptible de actualización mediante pacto, conforme a su naturaleza jurídica y en el marco de la unidad constitucional. Y, además, se ampara y respeta el derecho de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya a ver restablecido su régimen foral, mediante un proceso de actualización realizado a través de los Estatutos de autonomía y en el marco de la Constitución.

Navarra hizo uso de la potencialidad reintegradora y garantizadora de la foralidad contenida en la disposición adicional y procedió al amejoramiento de su Fuero. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en cambio, no reivindicaron el derecho a la actualización general de su régimen foral y aceptaron, en virtud de la libre decisión de sus ciudadanos, integrarse en una Comunidad autónoma constitucional. El Partido Nacionalista Vasco decidió aprovechar la oportunidad brindada por la disposición transitoria segunda de la Constitución. Euzkadi no se constituiría a partir de los territorios forales sino en virtud del derecho constitucional a la creación de Comunidades Autónomas. El motivo de este cambio tan sustancial obedece a claras motivaciones políticas. La creación de la Comunidad Autónoma de Euzkadi iba a permitir el nacimiento de un nuevo sujeto político —el pueblo vasco o Euskal Herria— y la puesta en marcha con carácter inmediato de instituciones comunes, como el Parlamento y el Gobierno vascos, con un impresionante haz de competencias. La acción de las instituciones comunes facilitaría la creación de la conciencia nacional vasca. La opción foralista, es decir, la reintegración de los Fueros de los territorios forales para después, por vía confederal, establecer vínculos comunes podía acabar en fracaso total. Y además, no se olvide, la foralidad es la manera española de la autonomía en los territorios vascongados y siempre fue factor de integración en España y nunca de separación.

El nacionalismo vasco era plenamente consciente de la imposibilidad de fundamentar en la foralidad histórica ningún régimen de soberanía compartida. De haber sido así, lo hubieran intentado contra viento y marea. Pero el mito de la soberanía originaria vascongada no resiste el examen de la historia. Los Fueros vascos eran extraordinariamente limitados. Ni Álava, Guipúzcoa y Vizcaya eran entidades soberanas, ni poseían los caracteres propios

de un Estado, ni las Juntas Generales ejercían el poder legislativo, ni poseían una organización judicial independiente. El pase foral constituía una singularidad, sin lugar a dudas, al tratarse de una innegable garantía de respeto a los Fueros. Mas su eficacia práctica era muy reducida, mientras aumentaba el intervencionismo de los corregidores, como representantes de un poder real en constante crecimiento. Cuando se produjo la caída del Antiguo Régimen monárquico, los Fueros vascongados no tuvieron grandes dificultades para insertarse prácticamente intactos en el nuevo régimen constitucional, a diferencia de Navarra obligada a pactar ante la imposibilidad de recobrar su condición de reino[8]. La abolición de los Fueros vascongados en 1876 tuvo mucho de castigo por la participación activa de los vascongados en favor de Carlos VII en la tercera guerra carlista, unido a la obsolescencia de dos de los puntales básicos de la foralidad: la exención militar y la exención de contribuir a las cargas generales del Estado. Si Cánovas hubiera conseguido convencer a las Juntas la ley abolitoria no habría tenido lugar y los Fueros hubieran desplegado su eficacia como un régimen de amplia descentralización fundamentalmente administrativa. Acuerdos posteriores hubieran actualizado progresivamente la foralidad. Pero no hubiera aflorado ni rastro de una supuesta soberanía originaria compartida con la del Estado español.

Conviene recordar cómo Cánovas, aunque produjera la abolición de los Fueros, puso los cimientos de una foralidad renovada considerada hoy por todos como núcleo esencial de los derechos históricos vasco. Me refiero a los Conciertos Económicos. Cánovas era consciente de la fortaleza de la foralidad histórica y decidió paliar los negativos efectos de la abolición. La consecuencia fue la atribución a los territorios forales de unas competencias tributarias excepcionales, pues ni siquiera en los Estados federales los miembros de la Federación disfrutan de la plena potestad para establecer y recaudar el sistema tributario. Pero no hay en ello, vuelvo a repetir, ningún rastro de soberanía originaria ni compartida con el Estado español.

---

[8] En 1840 sólo la Diputación de Navarra aceptó entablar negociaciones con el Gobierno para la aplicación a Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839 al objeto de acomodar los Fueros a la unidad constitucional. Los representantes de las Juntas Generales vascongadas optaron por retirarse de las conversaciones. El Gobierno respondió con la supresión del pase foral por considerarla incompatible con la Constitución, pero no alteró los regímenes forales ni en el aspecto institucional ni en el competencial.

En consecuencia, si el alcance del amparo y respeto constitucional a los derechos históricos se circunscribe al derecho al régimen foral, la pretensión de extender sus efectos a territorios distintos de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra carece de todo fundamento. Ni Cataluña, ni Aragón ni Valencia ni Baleares tuvieron régimen foral. Los Fueros de estos reinos venían a desempeñar, salvadas las distancias, el papel de las actuales constituciones escritas. Formaban parte del derecho interno de cada Reino, pero no podía hablarse en modo alguno de régimen foral. Los Decretos de Nueva Planta suprimieron los Fueros pero como un elemento más de su entramado constitucional. Los reinos de la Corona de Aragón quedaron asimilados al mismo régimen institucional y jurídico de los demás reinos y territorios de la Corona de Castilla. Sólo se salvó de la unificación el derecho civil, aunque la desaparición de las Cortes propias supuso un grave problema para su supervivencia, hasta la promulgación de los apéndices al Código civil y las compilaciones de la época franquista.

Debe destacarse cómo durante los debates constitucionales los representantes del nacionalismo catalán no reivindicaron en modo alguno derechos históricos. Cuando se debatió la disposición adicional la apoyaron por solidaridad con el pueblo vasco, según sus propias manifestaciones, y permanecieron totalmente al margen de las negociaciones políticas entre la UCD, el PNV y el PSOE. Sus reivindicaciones se centraron en el reconocimiento de la identidad cultural y lingüística de Cataluña y en la supresión del Estado centralista. Nada más. Y aunque no hubiera sido así, la aceptación sin reserva alguna de lo dispuesto en el título preliminar de la Constitución impediría cualquier intento de dar cobijo en los derechos históricos a pretensiones soberanistas o de ruptura del marco constitucional.

EL PUEBLO VASCO ¿TITULAR DE DERECHOS HISTÓRICOS?

Ya hemos dicho cómo el Estatuto vasco hace invocación de la disposición adicional para justificar un sistema diferente del constitucional en materia de educación, de policía, de fiscalidad y de organización provincial. Y no hemos aludido, y procede hacerlo ahora, a una extravagante disposición del Estatuto con el siguiente texto:

«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 hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico».

Algunos han querido ver en este precepto el reconocimiento de la soberanía originaria vasca. En mi opinión, esta declaración es un brindis al sol. En la tramitación del Estatuto vasco la Comisión Constitucional del Congreso aceptó algunas cuestiones de difícil justificación. La presión nacionalista consiguió, por ejemplo, incluir a Navarra, entre los territorios llamados a ser parte de Euzkadi [9], para integrar el pueblo vasco —o Euskal Herria— titular a su vez del poder estatuyente. Pues lo mismo ha de decirse de esta sorprendente declaración retórica.

En primer lugar, el pueblo vasco como nuevo sujeto político y circunscrito estrictamente al ámbito vascongado nace a la historia como consecuencia del Estatuto de 1979 y su primera manifestación es ejercer el poder estatuyente. Sin embargo, la titularidad de los derechos históricos es de los territorios forales. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tuvieron régimen foral. El pueblo vasco nunca lo tuvo, porque jamás —hasta 1979— gozó de personalidad política propia. El Estatuto de 1936 sólo se aplicó en la práctica en Vizcaya, sin presencia en las Cortes Generales de representantes alaveses. Por eso, no existió una unidad política dotada de instituciones comunes hasta la configuración del Consejo General Vasco en 1978 y el Estatuto de Guernica de 1979.

Miguel Herrero se manifiesta contrario con la interpretación anterior. A su juicio, esta disposición adicional del Estatuto supone una novación subjetiva de los derechos históricos, pues introduce «*junto a Vizcaya, Álava y Guipúzcoa un nuevo titular de derechos históricos, Euskadi*». En favor de esta tesis invoca lo ocurrido con determinadas competencias propias de la foralidad histórica atribuidas, en virtud del Estatuto, a las instituciones comunes del País Vasco. Es el caso de las competencias en materia de educación y en

---

[9] He aquí una manifestación de la sin razón de la tesis de Miguel Herrero sobre la Constitución y los Estatutos como pactos de unión entre territorios y el Estado. Tanto la Diputación Foral elegida en abril de 1979 como seis de los nueve parlamentarios navarros en las Cortes Generales mostraron su oposición a esta mención de Navarra en el Estatuto vasco. Sin embargo, no fueron escuchados.

materia de policía sobre la base, en este último caso, de los antiguos cuerpos forales de miñones y miqueletes. A mi juicio, lo único demostrativo de tales ejemplos es una aplicación excepcional e innecesaria de los efectos de la disposición adicional para eludir la aplicación del régimen general de la Constitución. Decimos innecesaria porque otros Estatutos contienen idénticas previsiones en las referidas materias sin necesidad de buscar la cobertura de la disposición adicional. Sólo a la hora de regular el régimen de conciertos económicos se atribuye al Gobierno vasco la facultad de dirigir la delegación vasca, integrada por representantes de las Diputaciones Forales, asegurando así la participación de aquél en una materia propia de los territorios históricos, y a los solos efectos de negociar los conciertos y la fijación del cupo contributivo a las cargas generales del Estado. Sin embargo, no hay transferencia al Gobierno vasco de la materia tributaria, pues la titularidad de los conciertos sigue siendo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Más aún. La dualidad Comunidad Autónoma-Territorios Forales se manifiesta asimismo en la regulación interna del régimen foral. El Estatuto permite transferir, mediante ley del Parlamento Vasco, a las Diputaciones Forales competencias estatutarias propias de la Comunidad por haber sido transferidas por el Estado. En consecuencia, el régimen foral de los territorios históricos vascos integra en la actualidad dos tipos de competencias. Las reservadas en el propio Estatuto, residuales y escasas salvo en materia tributaria, y las atribuidas en virtud de transferencia de la Comunidad vasca mediante ley del Parlamento Vasco. Estas últimas eran competencias estatales transferidas en virtud del título VIII de la Constitución a Euzkadi. Se trata, por tanto, de competencias de naturaleza estatal, asumidas por la Comunidad sin ninguna referencia a los derechos históricos. Por lo tanto, la Comunidad Vasca —y por tanto, el pueblo vasco sustentador de la misma— no es titular de derecho histórico alguno, ni por historia ni por novación.

Por otra parte, a los territorios forales vascongados no se les dio opción para ejercer toda la potencialidad actualizadora de su régimen foral en virtud de la disposición adicional pero tampoco la aceptación del régimen estatutario supuso una renuncia a los derechos históricos. El propio Estatuto lo dice en su artículo 37.2: *«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».*

La titularidad de los derechos históricos sigue en poder de los territorios forales. El pueblo vasco como tal carece de derechos históricos. Por eso la declaración contenida en la famosa disposición adicional del Estatuto es irrelevante. Y aunque no lo fuera, conviene leer el texto de la misma en su integridad. Si hubiera algún derecho histórico del pueblo vasco, «*que como tal le hubiera podido corresponder en virtud de su historia*», su actualización habría de realizarse de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico. El ordenamiento jurídico es la Constitución y el Estatuto. Ninguna declaración unilateral bastaría para proceder a su actualización, pues se precisaría modificar del Estatuto conforme a las normas establecidas para su reforma para integrar el nuevo derecho histórico invocado en el Estatuto. Todo ello en el marco de la Constitución, tal y como proclama el párrafo segundo de la disposición adicional.

EL PROYECTO DE NUEVO *STATUS* DE LIBRE ASOCIACIÓN CON ESPAÑA

Por último, una breve referencia al denominado «Plan Ibarreche». Pretende éste sustituir el Estatuto por un nuevo marco jurídico, fruto del pacto con el Estado, para acceder a un *status* de libre asociación con España. Se invocan para ello los derechos históricos del pueblo vasco y, por tanto, se pretende acoger esta destructora propuesta al amparo de la disposición adicional primera de nuestra Ley fundamental.

El proyecto de nuevo *status* es radicalmente contrario a la Constitución. Tener derecho al régimen foral, pues en eso consisten los derechos históricos, no confiere la posibilidad de transformar a Euzkadi en una nación soberana y reconocerle el derecho de secesión. Ningún derecho histórico, actualizado a través del Estatuto, puede amparar la ruptura de la Constitución en sus fundamentos más profundos. Los ciudadanos vascos forman parte del pueblo español. En este sentido son cosoberanos de la nación española. Pero sus territorios forales no tienen derecho de secesión y mucho menos una Comunidad Autónoma, como la de Euzkadi, constituida conforme a lo dispuesto en el título VIII de la Constitución.

Produce una viva sorpresa la tesis de Herrero de Miñón sobre la adecuación del plan Ibarreche tanto a la letra como al espíritu de la Constitución.

La Constitución y el Estatuto son reformables, pero la pretensión de conducir a España a un proceso constituyente so pretexto de modificar el Estatuto es manifiestamente contraria a la letra y al espíritu de la Constitución. La invocación a la disposición adicional no puede hacerse para destruir su propio fundamento.

Si el nacionalismo vasco considera llegado el momento de reformar la Constitución para encajar en ella su proyecto de ruptura con España debe plantear en las Cortes la oportuna propuesta. Pero, como acertadamente han expuesto los Servicios Jurídicos del Estado en el recurso del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, utilizar el cauce de la reforma estatutaria para producir una alteración de la Constitución es un fraude de ley.

Ningún derecho histórico puede permitir la conversión del País Vasco en una comunidad libremente asociada con España, ni a sancionar la posibilidad de la secesión mediante el ejercicio del derecho de autodeterminación tal y como se configura en el proyecto de Ibarreche. Ningún derecho histórico puede implicar la conversión de España en un mero Estado plurinacional, con vaciamiento de todas las competencias estatales vinculadas al mantenimiento del principio de unidad constitucional. Ningún derecho histórico ampara al País Vasco para configurar un poder judicial propio e independiente ni a eliminar la unidad de jurisdicción, aunque se reserve al Tribunal Supremo un excepcional recurso de casación para la unificación de doctrina sin incidencia alguna entre las partes. Ningún derecho histórico confiere al País Vasco una presencia directa de su Gobierno en las instituciones europeas. Ningún derecho histórico respalda la atribución de la seguridad en exclusiva a la policía autónoma vasca con privación al Estado de la posibilidad de intervenir en el ámbito de Euzkadi en la lucha contra el crimen organizado. Ningún derecho histórico legitima al País Vasco para tener una política exterior propia al margen del Estado. El País Vasco es España y forma parte de ella. El pueblo vasco no es un cuerpo extraño en el conjunto del pueblo español. Nunca lo ha sido, como lo demuestra la historia de la participación vasca en las empresas comunes de la Monarquía española. La pretensión de pactar «*con*» España, para desde fuera de ella asociarse —y no de manera indefinida— con un inexistente Estado plurinacional, carece de cobertura constitucional. Los Fueros vascongados constituyen la forma histórica de ejercer su autonomía dentro del reino de Castilla. Pero nada más.

Miguel Herrero de Miñón no participa de estas afirmaciones. Además de defender la legitimidad y legalidad de la propuesta de Ibarreche descalifica cualquier invocación del carácter único de la soberanía: «*Y la soberanía* —escribe—, *piedra de escándalo para unos y otros, es hoy, pese al artículo 1 CE, un mero «nomen» y no una categoría dogmática de imposible división y coparticipación. Si no tenemos empacho de compartirla con un país tan lejano como Dinamarca en el seno de la UE ¿no es farisaico escandalizarse de la cosoberanía con Euskadi en un Estado complejo*». Y concluye: «*Guste o no, la fuerza normativa de los hechos exige para Euskadi una fórmula de autogobierno singular y diferente de la actual, que no tiene por qué ser la independencia estatal y la cuestión consiste en si se conseguirá con España o contra España*».

En sus apreciaciones sobre la soberanía tiene razón. Defender un régimen de soberanía compartida es tan legítimo como lo contrario. Pero de todo ello se habló en el momento constituyente y se optó, mediante un gran pacto entre la inmensa mayoría de los representantes del pueblo español refrendado luego por él, por atribuir la soberanía a la nación española y conferir autonomía —y sólo autonomía— a las nacionalidades y regiones. Si compartimos el ejercicio de funciones inherentes a la soberanía con otros países como un país tan lejano como Dinamarca, es porque la Constitución permitió expresamente transferir a las instituciones comunes de la Unión el ejercicio de tales facultades, pero sin perder su titularidad. Además, los vascos también son copartícipes de la soberanía nacional en cuanto forman parte del pueblo español. Eso fue lo decidido en 1978. Si se reivindica una nueva fórmula de autogobierno singular y diferente para Euskadi no veo ninguna razón basada en la fuerza normativa de los hechos sino, por desgracia, en la tensión insoportable provocada por el terrorismo nacionalista. Todo ello es jurídicamente imposible y éticamente reprochable.

El proyecto de Ibarreche sólo podrá ser constitucionalmente viable si el nacionalismo vasco es capaz de convencer primero al pueblo vasco y después al conjunto del pueblo español de la necesidad de un cambio radical de nuestra Constitución previa apertura de un nuevo proceso constituyente. Y para eso podrán invocarse otros argumentos, menos el de la foralidad histórica.