

## ASPECTOS INTRODUCTORIOS DEL ESTATUTO VASCO

Por JOSE MANUEL CASTELLS ARTECHE

### I. EL CONTEXTO CIRCUNDANTE: EL DECLIVE DE LA CENTRALIZACION

Pocas similitudes ofrece la situación estatutaria que sacude a la geografía española con ocasión de la transición política siguiente a la caída del régimen franquista, con el contexto en que se desarrolló la anterior oleada autonómica: la que tuvo lugar durante el quinquenio de duración de la II República. En este período se asistió al auge de los totalitarismos, a la expansión de los efectos desoladores de la crisis económica, a los planteamientos prevalentes de reformas sociales, religiosas o militares, cuestiones que coaligadas o por separado tendían, de forma inexorable, a una cierta marginación del fenómeno autonómico o de la puesta en marcha del Estado integral.

Circunstancia que dejará paso, en los años finales de la década de los 70, a una considerable potenciación de las aspiraciones territoriales de base, como directa consecuencia de un constatado agotamiento de las virtualidades del Estado-Nación clásico, así como de las técnicas centralizadoras a su servicio. El Estatuto de Autonomía del País Vasco únicamente adquiere un sentido imbricado en este novedoso contexto, por más que se sea consciente de la limitación objetiva del análisis, simple enmarcamiento de la cuestión de fondo a considerar.

Con este ánimo explicativo e introductorio, me parece oportuno apuntar brevemente unas ideas básicas que envuelven esta nueva época. En el trasfondo puede aludirse a las tres ideas guías (crisis superestructural, agotamiento de la centralización, exigencias autonomistas) que coadyuvan en

destacar la importancia del «problema regional» (1), con inusitada prevalencia sobre cualquier otra problemática.

Existe un raro consenso en afirmar que la idea centralizadora parece efectivamente «haber cumplido su ciclo vital al servicio de los intereses públicos» (2). Las anteriores virtudes del centralismo, en su versión jacobina, se angostaban en sus propias deficiencias y, en suma, en una manifiesta impotencia para afrontar las necesidades sociales (3). En esta situación, y ante esta panorámica que de forma inexorable requería cambios, es aprobada la Constitución de 1978, cuyo Título VIII pretendía proporcionar una respuesta válida a las exigencias y cuestiones apuntadas. Se instauraba de tal manera un Estado compuesto y complejo, de realidades territoriales novedosas, del que puede afirmarse que posee todas las cualidades y defectos derivados de ser fruto de un «compromiso apócrifo», en terminología de C. Schmitt (4), que en su expresión constitucional ha sido objeto de muy diversos enjuiciamientos, en su mayoría de fuerte carga crítica.

---

(1) TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ destacaba ya en 1977 (*Las autonomías regionales*, Madrid, pág. 305): «no creo que sea exagerado comenzar afirmando que el problema regional (utilizo esta denominación, tan convencional como cualquier otra, para aludir a la necesidad de afrontar el reto histórico de la articulación satisfactoria en el Estado de las tensiones nacionales que se manifiestan en su seno) es el más importante y al mismo tiempo el más difícil de resolver de todos los que se plantean en la España de nuestros días... el problema se nos plantea en un momento en el que una de las grandes construcciones jurídico-políticas de nuestra historia en la órbita cultural en la que nos movemos ha entrado en crisis. Me refiero, naturalmente, al Estado-Nación unitario y centralizado, que fue el producto final de la Revolución francesa y el modelo indiscutible en Europa hasta hace poco tiempo».

(2) Tal como señala MUÑOZ MACHADO en su excelente *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, volumen I, Madrid, 1982, pág. 31.

(3) MUÑOZ MACHADO (*Derecho público...*, I, pág. 44) alude a los nocivos efectos de la centralización en el conjunto de Administraciones españolas; menciona, en esta dirección, la expansión de la Administración periférica del Estado, señalando asimismo el intento reciente de «racionalización» de dicha Administración en el marco de la filosofía centralizadora; el progresivo vaciamiento de los campos de las competencias de las Diputaciones provinciales; el mantenimiento a ultranza de la idea uniformista en los municipios con la progresiva eliminación de la participación municipal en la gestión de los asuntos públicos; el sistema de designación de cargos locales al servicio de la centralización; la enorme acumulación de poder producido en favor de la Administración estatal en la última centuria; concluyendo, con toda lógica, que «las fórmulas burocrático-centralizadas de administrar (sobre haber abatido toda la capacidad operativa del mundo local, lo que en sí mismo en un efecto que se ha probado perturbador de la eficiente organización del Estado) han devenido incapaces de dar respuesta adecuada a algunos problemas cuya atención habían asumido».

(4) En su obra *Teoría de la Constitución* (Madrid, 1932, pág. 37) consideraba como compromisos apócrifos, con referencia a la Constitución de Weimar, «porque no afec-

Al margen la bondad o defectuosidad del producto acabado, cuyo veredicto final lo acordará, en lo esencial, la Historia, se perfilan como finalidades inmanentes del Estado de las autonomías, y en cuanto objetivos a alcanzar, unos determinados parámetros que paso a enumerar por el orden de su acuciante presentación:

a) Prima, en todo caso, una motivación de raíz esencialmente política, que consistirá en propiciar el reconocimiento jurídico de comunidades nacionalitarias que reclamaban con toda urgencia el autogobierno; de la misma manera, se presumía que el acercamiento del poder político a los administrados debía suponer una técnica democrática que facilitase la participación de éstos en la acción del poder público.

b) En los apremios constituyentes, alcanza un plano subordinado al anterior la pretensión de conseguir por esta vía una racionalización de estructuras (5). Razones de eficiencia administrativa en suma, de «un mejor rendimiento en la gestión, una atención más diligente a las necesidades reales, una eficacia mayor en los resultados respecto al régimen burocrático-centralizado que para nosotros ha venido pasando secularmente por la imagen viva del Estado» (6).

c) Aunque no puede desconocerse que existen fundamentalmente razones de índole económica, para reclamar la superación del Estado burocrático-centralizado. Se configurarán así muy diversas posturas, que desde ángulos puramente económicos, defiendan esta superación, en tanto exigencia pro-tan a decisiones objetivas logradas mediante transacciones, sino que precisamente consiste su esencia en dejar y aplazar su decisión. El compromiso estriba, pues, en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibológica la cuestión litigiosa misma. Sólo contiene así una aproximación externa, verbal, de contenidos objetivamente inconciliables. Tales compromisos apócrifos son verdaderos compromisos, en cierto sentido, pues no resultarían posibles si no hubiera inteligencia entre los partidos. Pero la inteligencia no afecta al fondo; se está conforme sólo en aplazar la decisión y dejar abiertas las más distintas posibilidades y significados».

(5) Tema prioritario, sin embargo, en el supuesto del Estado regional italiano. Así lo manifestaba MASSIMO SEVERO GIANNINI (*Las regiones en Italia*, Madrid, 1984, página 14), quien extiende esta característica a la concepción global del propio Estado regional: «la génesis del Estado regional es casi siempre la misma en los distintos países. Responde a una voluntad de racionalización de los ordenamientos territoriales, de un ordenamiento estatal preexistente que se reforma o se transforma. En dicha génesis pueden concurrir otros factores, y así cabe citar los supuestos de concurrencia de factores internacionales, étnicos, culturales de grupos de grandes áreas y otros muchos factores. En todo caso, siempre aparece el elemento de racionalización de las estructuras».

(6) GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo a la obra colectiva *Madrid. Comunidad autónoma metropolitana* (Madrid, 1983), pág. 13.

pia del desarrollo del capitalismo (7) y con fundamentación basada en la más estricta y adecuada prestación del ciclo de producción económica. Sobran los ejemplos de semejante doctrina, entre los que escojo, por razón de su coincidencia de fondo, a pesar de su evidente disparidad de origen, los juicios de Sáenz de Buruaga (8) o de Alvin Toffeer (9).

Reconociendo que la entidad de este cambio estructural derivado de la nueva conformación estatal desborda en gran medida las presentes líneas introductorias de un concreto Estatuto de autonomía, sí que puede ser pertinente aludir, por su innegable incidencia en los nuevos poderes territoriales,

(7) En este sentido CHEVALLIER-LOSCHAK, *Science Administrative*, París, 1972.

(8) Opinión que expone en su artículo «Las autonomías en España y la crisis del Estado nacional en Europa. Un enfoque fiscal», en la obra colectiva *Estudios sobre el Proyecto de Constitución* (Madrid, 1978). Parte este autor de tres sugestivas proposiciones:

«1.<sup>a</sup> El Estado nacional que nació por motivos fiscales, está desapareciendo también por motivos fiscales.

2.<sup>a</sup> Las autonomías, sin integración en un gran espacio económico, son un neo-arcaísmo, pero la integración económica sin autonomías puede convertirse en un neoimperialismo.

3.<sup>a</sup> España, que fue pionera en la creación e imposición del Estado nacional, puede ser asimismo pionera en la superación del mismo.»

Los indicios para la segunda proposición los sintetiza el mismo SÁENZ DE BURUAGA en los siguientes términos:

«a) La utilidad (en sentido económico, es decir, la capacidad de un bien o servicio de satisfacer necesidades humanas) del Estado nacional es decreciente e incluso negativa; está frenando el desarrollo social y económico de las naciones, la supervivencia técnica de las empresas y, lo que es más grave, el progreso humano de sus ciudadanos.

b) Por encima del Estado nacional, las grandes organizaciones de decisión (espacios económicos en integración, sociedades multinacionales, organismos de cooperación internacional) socavan creciente e insistentemente sus funciones fiscal-financieras y pulverizan su presunta soberanía política.

c) Por debajo del Estado nacional, un heterogéneo conjunto de entidades subestatales (nacionalidades, regiones, provincias, áreas metropolitanas, comarcas, municipios, barrios, etc.) insisten en no tolerar la soberanía jerárquica estatal, exigiendo poderes compartidos y políticas pactadas, no impuestas.»

(9) En su libro titulado *La tercera ola* (Barcelona, 1982, págs. 364 y sigs.) destaca que «así como muchos problemas son demasiado pequeños o localizados para que los Gobiernos nacionales puedan encararlos eficazmente, están surgiendo rápidamente otros nuevos, que son demasiado grandes para que ninguna nación se enfrente por sí sola a ellos... ningún Gobierno nacional concreto dirige independientemente su propia economía o pone en cuarentena la inflación... una serie de fuerzas tratan de transferir el poder político hacia abajo, desde la Nación-Estado a regiones y grupos subnacionales. Las otras tratan de desplazar el poder hacia arriba, desde la nación a agencias y organizaciones transnacionales...».

a una serie de las nuevas técnicas que surgen y se desenvuelven como resultado de la puesta en acción del Estado compuesto; partiendo de la realidad, como punto de partida, de la subsiguiente pluralidad de ordenamientos jurídicos, que configurarán de tal manera, como ha expuesto García de Enterría (10), una nueva problemática que «ha sido elevada a varias potencias respecto de la situación anterior a la Constitución..., constituyendo uno de los problemas básicos del sistema jurídico entero».

En cuanto a estos temas-testigo que el proceso autonómico originará o al menos mostrará públicamente, puede mencionarse, de entrada, la revalorización que ocasiona en el derecho de organización administrativa, que desde una primitiva y discutible cuestionabilidad sobre su «juridicidad», adquiere prontamente un puesto de primera línea en el concierto de la misma problemática jurídico-política, con especiales resonancias en este ámbito en el supuesto vasco. La temática organizativa adquiere de tal modo la importancia que le suministra la cuestión de interrelación de los diversos ordenamientos jurídicos intraestatales, que, recogiendo principios y técnicas propias del módulo relacional intersubjetivo, abarcan un amplio abanico de fórmulas que permiten una más adecuada relación entre los diferentes ordenamientos: estatal, autonómico, local o, en el caso vasco, foral (11).

Se encuentra de tal modo latente un nuevo sistema orgánico relacional de tipo horizontal, en contradicción con el «vertical» precedente. El pie de igualdad posconstitucional de las diferentes Administraciones públicas exigirá ese nuevo repertorio de técnicas que permitan un mejor ensamblamiento del conjunto. Lo que forzaba, y sobre ello recaerá un considerable esfuerzo doctrinal, a depurar el concepto jurídico de competencia como elemento clave del reparto de potestades, así como la emergencia desde un terreno difuso a un máximo de prioridad definitiva, de la técnica de la coordinación (12).

(10) *Curso de Derecho administrativo*, volumen I, 4.ª edición, 1983, pág. 281.

(11) Como una evidente demostración del grado de complejidad que alcanza el desarrollo de este sistema de relaciones, la exposición al respecto de GARCÍA DE ENTERRÍA (especialmente en el artículo «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», en el núm. 100 de la *Revista de Administración Pública* y en el *Curso...*, I, págs. 241 y sigs.). GARCÍA DE ENTERRÍA desarrolla esos grados de colaboración en la articulación interordenamental fijándose en tres clases de relación: relaciones de cooperación, de interferencia y de integración. En el interior de éstas aparecen técnicas esenciales como la coordinación, con las directrices y los planes a su servicio.

(12) Como ha señalado recientemente TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985, pág. 231), «el verbo que debemos conjugar de forma constante y con soltura es "coordinar". En un Estado como el nuestro y en una Comunidad Autónoma como la del País Vasco, mandar ya no

Debe destacarse en toda su dimensión la nueva funcionalidad que deben cumplir las propias Administraciones públicas en el novedoso también contexto (13), reordenación de sujetos administrativos encaminada a que, junto con la racionalización de la función pública, se consiga una más adecuada prestación de los servicios públicos ante la emergencia de la Administración autonómica y el revitalizado rol que deben desarrollar las Administraciones locales o forales.

En este plano, la doctrina ha sido particularmente sensible sobre la orientación que debe perseguir en tal coyuntura la Administración central y, de forma consiguiente y consecuente, el resto de Administraciones públicas (14). Se hace así un llamamiento a un reparto funcional de diverso corte, en el que se distingue, de manera nítida, entre una Administración fundamentalmente planificadora y otras Administraciones, más de base, encargadas del «hecho administrativo» en toda su dimensión (15). Luego, bipartición de tareas con la subsiguiente reestructuración, que permita que la ejecución ordinaria sea realizada con normalidad por las Administraciones autonómicas (16).

equivale a ordenar. Se puede y se debe mandar, pero mandar ahora significa sobre todo dirigir y coordinar».

(13) Sobre esta materia el esclarecedor libro de BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de ciencia de la Administración*, volumen I, Madrid, 1985.

(14) Ya en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (Madrid, mayo 1981, págs. 88-89), al referirse a la reforma interna de la Administración del Estado, se constataba que «los servicios centrales de la Administración estatal van a perder la mayor parte de las competencias de gestión que antes les pertenecían (como en todas las generaciones, se presentan también en ésta excepciones singulares que no invalidan dicho criterio). Dicha pérdida ha de ir, sin embargo, acompañada de la potenciación de algunas funciones que estaban algo adormecidas en el marco centralizado y que ahora van a tener una importancia primordial: planificación, programación, coordinación, cooperación, etc.».

(15) El propio GARCÍA DE ENTERRÍA (*Curso de...*, I, pág. 308) describe esta situación: «la absoluta necesidad de que los órganos administrativos estatales cambien profundamente de concepción y acepten pasar de ser una Administración gestora de servicios, a ser una Administración planificadora y de seguimiento de sus planes, porque el grueso de los servicios van a ser gestionados por las Comunidades Autónomas en adelante».

(16) MUÑOZ MACHADO, en esta línea (*Derecho público...*, I, pág. 441), destaca lo siguiente: «la tónica general en los sistemas comparados es que el grueso de los servicios administrativos quede en manos de los entes territoriales autónomos (Estados, países o regiones)... las tareas administrativas deben quedar descentralizadas. Es más, supuesto el avance creciente de los poderes de las instancias centrales, el mundo de la gestión, de lo administrativo, se está presentando en nuestros días como el núcleo irreductible de los poderes autónomos a los que se ha podido privar de muchas competen-

Una nueva consecuencia debe ser citada, en cuanto conexonada con la posibilidad autonómica de una producción normativa amplia y pluridireccional, dado que dichas autonomías, como expresivamente señala Giannini, implican «la capacidad que el ente autónomo tiene de orientar y dirigir política y administrativamente su propia comunidad, de elegir, por tanto, opciones y directrices que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales e incluso divergentes». Capacidad, por lo tanto, de un *indirizzo* político que explica la alteración de fuentes normativas, dada la adopción de técnicas de desdoblamiento y de articulación entre los diferentes poderes políticos, con espacios propios y acotados en virtud del principio de separación material de competencias.

Es desde el servicio a esas «políticas propias» y de la instrumentalización que exigen de las fuentes normativas, como es posible entender la aparición de determinadas formas legales —como, por ejemplo, los Decretos-leyes—, que vedadas en principio y con asentimiento pleno en sede doctrinal a las Comunidades Autónomas, han sido utilizadas, evidentemente en situaciones de clara excepcionalidad, por una determinada Comunidad, sin que dicha utilización despierte una particular polémica. Me refiero en concreto a la Ley 17/1983, de 7 de septiembre, emanada del Parlamento vasco, ley que ha facultado al Gobierno autonómico para dictar Decretos-leyes con motivo de las inundaciones catastróficas, y que ha dado paso a una serie sucesiva de este tipo de disposiciones, con rasgos que han sido calificados como equiparables a un *tertium genus* entre el Decreto-ley y la delegación legislativa (17), suponiendo así la aparición de un supuesto singular, fiel demostración de la aludida alteración del sistema ordinario de fuentes del Derecho ocasionada por la también nueva circunstancia.

No puede concluirse esta sucinta línea introductoria sin realizar una también breve alusión a la posición que después de la Constitución le corresponde a la Administración local, subsumida en el complejo mundo institucional del Estado de las autonomías. La problemática de esta Administración de base, su ámbito relacional con el resto de Administraciones, el sujeto com-

---

cias legislativas, pero no ejecutivas... la regla es, en fin, que son los Estados miembros en los federalismos los ejecutores ordinarios no sólo de sus propias disposiciones, lo que es obligado, sino también de las normas federales. Principio que ha permitido que el grueso de la burocracia esté asentada en sede territorial y dependiente de los poderes autónomos y que la Administración federal desconcentrada sea una fórmula organizativa excepcional».

(17) En este sentido el artículo de COBREROS MENDAZONA, «Los Decretos-leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca», en el núm. 7 de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

petente para regular básica o desarrolladamente la organización, funcionamiento y demás cuestiones que afectan a esta Administración, así como el tema del funcionamiento de las propias Corporaciones locales, constituyen indudablemente una de las grandes incógnitas trazadas por la actual coyuntura, cuestión que con mayor profundidad está haciendo reflexionar a la doctrina, en espera de ese inmediato texto normativo.

Pues bien, partiendo de este complejo entramado y sin hallarse despejadas las brumas de las indeterminaciones constitucionales, surgirán a la luz pública los Estatutos autonómicos. La referencia concreta se hace al primero de ellos cronológicamente hablando: al Estatuto vasco.

## II. LA GENESIS DEL ESTATUTO VASCO: UN PARTO DIFICIL

No deja de ser un tópico señalar que el viento soplaba inequívocamente en la dirección autonómica cuando se promulga la Constitución. Si el ambiente general era favorable a las futuras normas estatutarias, puede, sin embargo, preguntarse si el contexto propiciaba una vía fácil en la línea de la autonomía vasca o el camino se presentaba como particularmente enmarañado.

Ante este interrogante, una primera constatación puede formularse ya de entrada: el período de la transición política se encuentra repleto de enfáticas declaraciones de apoyo gubernamental hacia el nuevo proceso estatutario del País Vasco, manifestaciones que contrastaban con la realidad de una innegable pobreza en los resultados visibles. Tal vez los diferentes elementos incidentes en esta situación, en primer lugar una violencia terrorista creciente, pueden proporcionar respuestas, más o menos explicativas, del mencionado hecho; la consecuencia, sin embargo, será clara: cuando en otros lugares se detectará un cierto desencanto de iniciales esperanzas, en Euskadi aparece de forma perceptible y en amplias capas populares una evidente frustración, precisamente cuando se relanza en el bienio 1978-79 el avance autonómico.

La contradicción entre palabras y hechos podía interpretarse desde un ángulo periférico como la premeditada voluntad de aplacar, mediante el verbo, reivindicaciones autonómicas profundamente sentidas, sirviéndose para ello de maniobras de distracción, cuando no puramente efectistas; en este contexto, adquieren sentido normas como el Real Decreto-ley de 30 de octubre de 1976, que había derogado el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, disposición que dejaba a su vez sin efecto el régimen concertado de las pro-

vincias «traidoras» de Guipúzcoa y Vizcaya; «derogación» que no era óbice para que la citada norma de 1976 declarase «subsistente (en estas provincias) la legalidad común vigente para el resto de las provincias españolas que continuará íntegramente en vigor...».

Un parecido eco puede despertar la creación en esta época (18) de una denominada Comisión para el estudio de las medidas a adoptar para el establecimiento de un régimen administrativo especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya. Los meritorios esfuerzos de esta Comisión (19) concluirán concentradamente en el Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977, que restablecerá las tradicionales Juntas Generales, adoptando no obstante un modelo de elección tan obsoleto, que imposibilitará por su propio peso la puesta en marcha de estas instituciones de tan acendrada raigambre foral (20). De tal modo, y bajo el manto de una pretendida resurrección de organizaciones históricas, se encubren unos entes que se configuran en entes inoperantes desde su mismo renacimiento (21).

Más motivos para la esperanza parecían anunciarse con ocasión de la aprobación del régimen preautonómico del País Vasco, por el Real Decreto-ley de 4 de enero de 1978; disposición que sí difiere en gran medida del denominado proyecto de la asamblea de parlamentarios vascos, dirigido

(18) Por Decreto de 7 de noviembre de 1975, sancionado por el príncipe de España, a la sazón jefe de Estado en funciones.

(19) Al respecto MARTÍN MATEO, «La gestión del régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa», en el núm. 82 de la *Revista de Administración Pública*.

(20) Como ha expuesto en otro trabajo (artículo titulado «La transición en la autonomía del País Vasco: de los regímenes especiales al Estatuto de Guernica», en el núm. 1 de la *Revista Vasca de Administración Pública*), «cuando la mayor parte de los partidos políticos se encuentran legalizados y afilan sus armas para la inmediata confrontación electoral a celebrar el 15 de junio, el citado Decreto-ley se permite hacer tabla rasa de su existencia y monta un sistema representativo a nivel provincial similar al que podía existir en el País Vasco en el siglo XVI; se confirma lo anterior en el hecho que se prosiga una vía municipalista a ultranza en la composición de las Juntas, en cuanto que sus representantes son nombrados por todos los municipios de la respectiva provincia. Si bien cada municipio poseía un voto inicial, se ponderaban éstos según la población, añadiendo un voto por cada 1.000 habitantes en Guipúzcoa y el mismo voto cada 10.000 habitantes en Vizcaya; ponderación que no evitaba las manifiestas desigualdades «representativas», ante las grandes diferencias de población entre municipios rurales e industriales...».

(21) MARTÍN MATEO (artículo citado, pág. 324) hace notar que «posiblemente, de haberse acometido unos años atrás (este intento), hubiera sido recibido con alborozo, cuajando en realizaciones prácticas. En la época en que se intentó aparecía desbordado por otro tipo de aspiraciones y destacadamente por las dirigidas a un régimen sustantivo para un área territorial de carácter supraprovincial».

a conformar este régimen devenía en el primer paso para la institucionalización de la realidad vasca.

Los parámetros justificatorios del experimento preautonómico han sido expuestos por sus impulsores con toda claridad: definición territorial del Estado, rodaje y reflexión autonómica para el futuro, consolidación democrática (22). Sin embargo, estos objetivos van a resultar claramente menguados en el supuesto vasco; en este supuesto, la preautonomía mediante su norma constitutiva se limitará a prefigurar un órgano político, el Consejo General del País Vasco, y limitarse a esperar tiempos mejores, aplazado correlativamente el afrontamiento de la problemática subyacente (23). Es cierto que el mismo sistema preautonómico no implicaba transferencia de poderes normativos, sino mero traspaso de gestión de funciones, aunque también sea justo indicar que éstas se realizaron en su mínima expresión. Paralelamente, son, sin embargo, numerosas las comisiones de estudio que se perfilan (así, la comisión mixta para adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de regímenes especiales de carácter foral de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya; una comisión interna para proponer una nueva forma de elección para Juntas Generales; una comisión mixta para proponer acuerdos sobre transferencias al Consejo General, de funciones, actividades y servicios...).

Cuando en diciembre de 1978 se promulgaba el texto constitucional, la preautonomía en el País Vasco languidecía sumida en medio de retóricas declaraciones, carente de contenidos efectivos tal como el propio Consejo General no podía menos de reconocer (24). Fracaso al que acompañará en

(22) Así, CLAVERO ARÉVALO en el prólogo de una recopilación legal sobre los regímenes preautonómicos (Madrid, 2.ª edición, 1978, págs. 20-21). Sobre toda esta materia, MUÑOZ MACHADO, «La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía», en el núm. 28 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*.

(23) Lo que no dejaba de ser una de las intenciones de la misma preautonomía; como menciona MUÑOZ MACHADO (*La experiencia...*, pág. 141), uno de los rasgos de este sistema fue el de su carácter de compás de espera hasta la clarificación realizada por la Constitución.

(24) En este sentido, su declaración a la opinión pública de 18 de diciembre de 1978 (*Boletín Oficial del CGV* de 15 de enero): «El balance que el CGV presenta ante el pueblo no es el que se hubiera deseado, puesto que existen ámbitos importantes de autogobierno en los que las competencias logradas son insuficientes y otras, enteramente desprovistas de ellas; la Comisión mixta negociadora de los regímenes económico-administrativos (Conciertos económicos), prácticamente no se ha reunido; solamente hace escasos días el Gobierno ha accedido, después de múltiples insistencias por parte del CGV, a crear la Comisión mixta negociadora de la policía autónoma. En otro orden de cosas, el CGV se ha visto enfrentado con el Gobierno en materia de orden público y en otras cuestiones, tales como las referidas al bilingüismo...»

el área vasca una crispación popular derivada del entorno circundante y auspiciada por los nada exitosos avances políticos en la autonomía; en consecuencia, no podía ser más contundente la contradicción entre unas apriorísticas y firmes voluntades preautonómicas, reiteradamente expuestas desde el poder central, y la constatación, a todas luces visible, de instituciones recién creadas, carentes de competencias, de funcionarios, de elementos patrimoniales...

Será también en este 1978 y en sus momentos finales cuando asistimos a la práctica formalización del proyecto de Estatuto denominado de Guernica. Una circunstancia mediatizará el inicio del proceso, incidiendo incluso sobre el propio contenido del proyecto, al convertir lo que exigía una reflexión ponderada en una fulminante carrera en la que se trata de llegar en primer lugar. Un precepto constitucional (la disposición transitoria sexta), al disponer un orden de prelación temporal en el examen parlamentario de los proyectos estatutarios a medida que entraran en la Comisión constitucional del Congreso, fuerza los acontecimientos ante la necesidad de situarse prioritariamente en la correspondiente ventanilla, y constituir de este modo el objeto primero de una negociación que se auguraba larga y difícil.

Objetivo de anticipación que redundará, ante esta voluntad de quemar etapas, en una cierta inmadurez del texto resultante, tributario de apresuramientos (25), aunque la ventaja final correspondiera al proyecto vasco, lo que no dejaba de significar una novedad histórica en el terreno comparativo con los catalanes.

No puede olvidarse, en relación a la valoración autonómica de este proyecto, que dos fuerzas son mayoritarias en este momento y además en términos muy igualados: PNV y PSOE. Equilibrio que con toda lógica presenta un reflejo en el espíritu y en la letra del proyecto de Guernica. Equilibrio de estas dos fuerzas que no existirá ya como consecuencia de las elecciones legislativas celebradas el 1 de marzo de 1979 y de las locales, que tienen lugar el 3 de abril; en esta coyuntura se produce un notorio avance

---

(25) Tal impronta aparece con toda claridad de la simple enunciación de las fechas siguientes: el 14 de noviembre de 1978, el Consejo General ponía en marcha el proceso; el 20, se designaba una ponencia redactora de la Asamblea de parlamentarios vascos; ponencia que, teniendo muy presente un elaborado anteproyecto catalán, formulará el 28 del mismo mes un texto base; sobre el mismo recaen diversas enmiendas de partidos políticos y de fuerzas sociales, elaborándose el 22 de diciembre un nuevo anteproyecto que, aprobado al día siguiente en la Asamblea de parlamentarios vascos, concluía el periplo el 29 (fecha de promulgación de la Constitución), mediante su solemne ratificación en la villa de Guernica y su introducción en el Congreso de Diputados, horas antes que su homónimo catalán.

de los partidos políticos de ámbito de actuación exclusivamente vasco, y un descenso relativo, pero consistente, del PSOE; circunstancia la primera que significará un endurecimiento en la posición de apoyo al proyecto de Guernica cara a la inmediata negociación con las instancias centrales, viviéndose su defensa con el carácter de un auténtico ultimátum (26).

La negociación se presentaba difícil, puesto que ante la apertura en la Comisión Constitucional del Congreso de un plazo para la presentación de motivos de desacuerdos en relación con el proyecto estatutario, el partido en el poder, UCD, presentó diferentes motivos, prácticamente a todo el articulado, generando con esta conducta un estado de tensión y de prevención.

Es conocido cómo a la estricta discusión parlamentaria sobre el proyecto de Estatuto se superpondrá una negociación bilateral de instancias gubernamentales, dirigidas por los presidentes Suárez y Garaicoechea y sus correspondientes equipos de apoyo. También es notorio que la negociación fue dura y difícil, pero finalmente llegó a buen puerto alcanzándose el pretendido consenso, acuerdo que admitió correspondencia exacta en la Comisión constitucional.

Finalizado el trámite de negociación, puede ser oportuno plantear un interrogante de lo que fue argumento controvertido en la campaña del Estatuto; asimismo posee entidad suficiente para decidir sobre la cuestión del respeto o no a la voluntad manifiesta procedente del máximo organismo representativo vasco, por parte del Parlamento español; me refiero a la identidad o a las posibles diferencias existentes entre el proyecto de Estatuto de Guernica y el proyecto tal como quedará tras su paso aprobatorio por la Comisión Constitucional del Congreso. Entre la intransigencia en la defensa del primer texto (27) y los «desacuerdos» expuestos por los partidos de ámbito estatal, parece evidente que se llegó al pacto de una fórmula de síntesis; el grado en que tal síntesis afectó al proyecto original, cambiándolo formalmente o alterándolo de forma sustancial, es precisamente el contenido del interrogante planteado.

No faltan opiniones doctrinales divergentes sobre este punto. Desde la

---

(26) GARCÍA DE ENTERRÍA (artículo titulado «La consagración del sistema autonómico en la Constitución de 1978 y sus razones», en la obra colectiva *España: un presente para el futuro. 2. Las instituciones* (Madrid, 1984, pág. 103) indica que «el momento probablemente más delicado de todo el proceso fue el de la negociación —negociación que la propia Constitución impone— para los dos primeros Estatutos, el catalán y el vasco, elaborados inmediatamente después de la aprobación del texto constitucional y presentados al Gobierno central con un cierto aire de ultimátum».

(27) Un diputado vasco utilizará en estos momentos el argumento defensivo del proyecto, consistente en considerar al mismo como el último vagón del último tren.

fundada opinión de García de Enterría, para quien el Gobierno Suárez consiguió reconducir el proceso imponiendo «correctivos sustanciales a los tremendos proyectos de Sau y de Guernica» (28), pasando por García-Atance, para quien las variaciones, si relativamente numerosas, afectaron a aspectos sectoriales sin que quedaran alterados los parámetros esenciales del primitivo proyecto (29). En sede partidista, y durante el período del debate del referéndum estatutario, las posiciones sobre esta cuestión fueron todo lo contradictorias que obligaba la diferente línea ideológica.

Desde la posición que proporciona ya el distanciamiento temporal y el natural deslindamiento de las posturas sectoriales, propias, por otra parte, de una concreta coyuntura, pienso que puede hacerse referencia a las siguientes modulaciones generales entre ambos proyectos, que permitan formular una posible conclusión:

a) Es cierto, como ha indicado García de Enterría, que el proyecto tal como surge de la Comisión Constitucional del Congreso implica la masiva generalización de fórmulas del tenor de «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución...», «de conformidad...», «de acuerdo con la ordenación general...», etc., referidas todas a competencias declaradas exclusivas de la Comunidad Autónoma que de este modo se «salvaban» en cuanto a la igual competencia del Estado. Justo es reseñar que la mención al multirrepartido y prototípico «sin perjuicio» aparece citado con esta intención y por primera vez, en el texto base de la Asamblea de parlamentarios vascos, haciendo referencia a los artículos 139 y 149 de la Constitución y en la materia de colegios profesionales, ferrocarriles, transportes y carreteras (30); pero al margen de quien sea el autor del invento, la utiliza-

---

(28) «La consagración del sistema autonómico en la Constitución de 1978...», página 105. Corrección que este autor la sitúa en tres puntos: «introducir la salvedad generalizada de que las competencias autonómicas que se definían normalmente como "exclusivas" se entendiesen "sin perjuicio" de los preceptos constitucionales que atribuían las mismas competencias a la titularidad también "exclusiva" del Estado...; en segundo lugar, excluir de los Estatutos todas las delegaciones del Estado que en su texto se incluían en favor de las respectivas comunidades...; finalmente, la reserva explícita de unas potestades estatales para mantener la unidad del mercado y configurar una política económica unitaria... Estas tres simples correcciones (más alguna otra, por ejemplo, la relativa a la reserva estatal plenaria de las relaciones exteriores) tuvieron un efecto capital y los proyectos de Estatutos quedaron en el texto que finalmente se aprobó».

(29) Con alusión a los cambios acaecidos en su «Crónica parlamentaria. Estatuto vasco» en el núm. 5 de la *Revista del Departamento de Derecho Político*, págs. 162-164.

(30) Para una comparación de los sucesivos proyectos es imprescindible la consulta a VIRGINIA y CARLOS TAMAYO, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria-Gasteiz, 1981.

ción masiva de la fórmula tiene una paternidad indudable; ni que decir tiene, con la consecuencia de la ambigüedad e indeterminación de espacios competenciales y la subsiguiente fuente de conflictos.

b) Existe ostensiblemente en el proyecto final de la Comisión una mayor preocupación por la salvaguarda de las competencias exclusivas de los denominados territorios históricos, realizándose un considerable aumento de dichas competencias (régimen municipal, régimen electoral, carreteras, etc.) en relación a las facultades existentes a favor de las instituciones comunes. Puede afirmarse que se produce, en congruencia, un asentamiento en las tendencias foralistas, que se encontraban visiblemente más encubiertas en la tramitación del proyecto de Guernica. Se aprovecha la nueva correlación de fuerzas para solventar determinadas deudas pendientes en la primera fase; se produce así un «ajuste» en esta fase decisiva de la negociación, retornando determinados aspectos puntuales que no habían conseguido aprobarse a nivel doméstico vasco.

Foralismo o potenciación de las instituciones estrictamente forales que se potencia en la negociación bilateral PNV-UCD. Aspectos de menor importancia material, pero que levantaron graves suspicacias en un momento, consiguieron también introducirse por este portillo; así, por aludir a un supuesto, la desaparición en este segundo momento del término *la* al hacer referencia a la Academia de la Lengua vasca, como «institución consultiva oficial en materia de euskera» (31).

c) Por primera vez se presentará en este segundo proyecto, como alegación formal de cobertura, la disposición adicional primera de la Constitución, con referencia a materias de cierta especificidad e indudable trascendencia, como puede mencionarse el régimen de policía autónoma. Cuestión sobre la que insistiré con posterioridad.

d) También es en este segundo momento cuando desaparece, como poder propio de la Comunidad, el poder judicial, transformado, con toda la carga reductiva subsiguiente, en la Administración de Justicia en el País Vasco.

En suma, sin mengua de una mayor matización, es susceptible de reducirse a unas reglas generales la voluntad resultante de todo el proceso de negociación: embridamiento de las competencias autonómicas, salvaguarda de la política económica unitaria del Estado, potenciación de las corrientes foralistas, etc. No puede, sin embargo, afirmarse de forma rotunda que el

---

(31) Aunque puede resultar extraño, esta nimia supresión fue la que originó un acre y dilatado debate en el Congreso de los Diputados. Ver SANTAMARÍA PASTOR, *Trabajos parlamentarios. Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Madrid, 1984.

texto estatutario resultó desvirtuado con tales cambios; al menos, los principios esenciales del primitivo texto no sufrieron una poda absoluta.

El proyecto de Estatuto había quedado de tal manera prácticamente formalizado. El 1 de agosto de 1979 se publicaba en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* el dictamen de la Comisión constitucional, texto que fue sometido a referéndum provincial en la histórica fecha del 25 de octubre, que proporcionó un resultado afirmativo en un 53 por 100 del censo electoral, cifra suficiente para legitimarlo en la opinión popular.

Únicamente faltaban los últimos pasos parlamentarios. El pleno del Congreso de Diputados aprobó el proyecto el 29 de noviembre por 298 votos a favor, 8 en contra (Piñar, Aizpún, Carro, Fraga, De la Vallina y Fernández España), así como 11 abstenciones. El Senado, por su parte, en sesión celebrada el 12 de diciembre, ratificaba el proyecto mediante 185 votos a favor, 4 en contra (Bosque Hita, Matute, Pinilla y Cacharro) y 5 abstenciones. Con la sanción real del 18 de diciembre y la correspondiente publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, el 22 del mismo mes, el Estatuto de Autonomía de Euskadi devenía en la nueva norma de autoorganización de la Comunidad vasca.

Se alumbraba así un texto normativo tras un largo año de formalización. Desde el inicio impulsado por los representantes vascos, pasando por la dramática negociación intermedia, hasta el desenlace final del referéndum y la notificación parlamentaria, existe un tenso camino que es recorrido en medio de un apasionado debate. Al final del proceso se respira un innegable aire de optimismo. Pocos meses después, una detención se produce en el desarrollo estatutario, marcando así toda esta primera fase. Son ya otros tiempos.

### III. CLAVES ESTATUTARIAS

El Estatuto vasco se inserta, como no podía ser menos, en las coordenadas del contexto exterior, que, en la misma lógica, lo condicionará en gran medida. Con la intención de aportar determinadas explicaciones que permitan una más adecuada y fácil profundización en los diversos aspectos institucionales y funcionales de la norma autonómica, indicaré, sin ánimo exhaustivo alguno, algunos de los aspectos más reveladores o que presentan, en mi opinión, un particular sentido indicativo.

Con esta voluntad, una primera afirmación de tono genérico, en tanto puente tendido hacia la intención de entendimiento: el Estatuto vasco, pro-

mulgado y publicado en las mismas fechas que el catalán (32), supone la culminación normativa del proceso político-jurídico abierto con la transición política iniciada tras la muerte del dictador, así como el texto normativo epigonal del consenso alcanzado por las fuerzas políticas, acuerdo que se había plasmado básicamente en la Constitución. Dos circunstancias externas que gravitarán, con sus efectos, sobre el contenido y decurso posterior de la norma estatutaria vasca.

He indicado la intención de hacer referencia a la problemática sobre la que ha gravitado polémicamente el propio Estatuto de Guernica, cuestiones que abarcan los temas más cruciales del entorno político. Prosiguiendo con el mismo ánimo de presentación de los protagonistas auténticos de esta representación, pienso oportuno aludir a estos puntos esenciales aunque el afrontamiento se limite a un ámbito descriptivo o aproximativo:

A) Puede situarse en primer lugar, en este entramado problemático, la relación existente entre la Constitución española y el Estatuto autonómico examinado; de implicar este segundo una interpretación estricta, extensiva, desmesurada o incluso desbordante, de los cauces constitucionales, las respuestas políticas podían dirigirse en uno u otro sentido, cara a ese Estatuto, justificar o no futuros embridamientos.

Dentro de una no unanimidad de posturas, existen autores que al hacer referencia específica al Estatuto vasco lo consideran como una aplicación maximalista de las posibilidades que brindaba la Constitución (33); desde otra perspectiva y con diferente fundamentación, Tomás Ramón Fernández ha mencionado la extraordinaria presión política (de vascos y catalanes) que hizo prevalecer la razón de Estado frente a la Constitución (34). Insisto en que de ser cierto el exceso posible en la interpretación de la Constitución, se legitimaría una vuelta a los cauces de la praxis estatutaria, en la unívoca dirección de acomodarla a la letra y al espíritu del supremo texto normativo.

Se ha hecho notar la «reconducción» que se produjo en la «segunda vuelta», ya en los momentos finales de la negociación. Es igualmente notorio que el Estatuto vasco adopta una línea de apurar al máximo las posibilidades que proporciona el título VIII de la Constitución, además de al-

---

(32) Me parece digno de ser resaltado que mientras el Estatuto catalán presenta una corta, pero expresiva exposición de motivos, el Estatuto vasco carece absolutamente de preámbulo alguno. Desconozco la razón, aunque puedo aventurar suposiciones.

(33) Así MARTÍNEZ ESTERUELAS, Díez y SERNA, *Estudios jurídicos sobre el Estatuto vasco*, Madrid, 1980, pág. 41.

(34) En su obra *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981, págs. 112 y sigs.

canzar fuertes cotas de indecisión (35), cuando no de indeterminación.

A mi juicio, únicamente en el aludido carácter epigonal del consenso de partidos que habían aprobado la Constitución puede explicar la difusa realidad de la relación Constitución-Estatuto vasco. Se pretende, de forma primordial, proporcionar una salida política a una problemática ardientemente controvertida y se elige para ello la fórmula que mejor facilite la salida.

De este modo surge una postura, adoptada con toda premeditación, que ante un determinado precepto constitucional se decanta en el Estatuto por la vía de no afrontar la cuestión, dejándola indecisa en espera de tiempos más adecuados o mejores. No sólo no se contraviene así normas superiores, sino que también se permite un superior margen de actuación al Parlamento autonómico, más libre en la posterior clarificación de la cuestión, presumiblemente realizada en mejores condiciones (36). Por lo tanto, sin vulnerar la Constitución, como resultaba obvio, se forzaban al máximo sus límites, prevaleciéndose de una búsqueda indefinición. En el trasfondo, se utilizaba la propia ambigüedad del texto constitucional, para obtener en un terreno movedizo la mejor situación posible para la aventura autonómica que comenzaba. La cuestión de la organización interna de la Comunidad vasca presenta un buen ejemplo de esa cautela estatutaria.

B) Directamente conectado con el punto anterior, se encuentra el discutido tema del «cierto matiz paccionado» que posee el Estatuto vasco, en expresión de García de Enterría (37) y de la ya expuesta de Tornos. Naturaleza paccionada que se manifiesta de forma expresa en el preámbulo, e incluso en la parte descriptiva, de la ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra; concretamente, se recalca, el carácter paccionado de los convenios económicos (38).

---

(35) Aunque tenga sólo un valor exponencial en este sentido, puede mencionarse el dato de que preceptuándose por la Constitución [art. 147, c)] que los Estatutos de Autonomía *deberían* contener la sede de las instituciones autónomas propias, el Estatuto vasco, dada la conflictividad inherente a esta determinación, se limita a remitir tal designación a una ley del Parlamento vasco (art. 4).

(36) Este premeditado aplazamiento lo señala TORNOS MAS, en el artículo «Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña» en el número 205 de la *Revista de Estudios de la Vida Local*, pág. 64, cuando indica que «en el caso de Cataluña, esta consideración (del Estatuto como una norma "pactada"), por otra parte cierta, ha llevado, tal vez, a prescindir del Estatuto para regular con mayor detenimiento temas de interés para la propia Generalitat, temas que se han dejado, seguramente, para el ejercicio del verdadero poder autonómico...».

(37) *Curso de Derecho administrativo*, I, 3.ª edición, 1980, pág. 263.

(38) Sobre la «sorprendente» vía del mejoramiento, véase el libro de DEMETRIO LOPERENA, *Aproximación al Régimen Foral de Navarra* (Oñati, 1984) y LARUMBE BIURRUN en el artículo «Reflexiones sobre las instituciones navarras» en la obra co-

Dejando al margen la construcción del «pacto foral», teoría que fue revivida y aducida con pasión durante el primer debate constitucional (39), es pertinente volver al marco estricto estatutario, marco en el que ha quedado puesto de relieve sin duda de ninguna clase, que presentó un cariz ciertamente tenso, del mismo modo que ha quedado claro que el resultado final alcanzó un innegable carácter pactado. Pacto entre instancias políticas que ha dado pie para caracterizar el Estatuto como un compromiso histórico que vinculaba a ambas partes y las comprometía en su desarrollo posterior. Es desde esta perspectiva «pactista» que puede entenderse la singular rigidez de la reforma del Estatuto vasco, según aparece recogida en su parte dispositiva.

C) En el más que peliagudo aspecto de la territorialidad del País Vasco se escogió, con innegable pragmatismo, el modelo ya utilizado en la preautonomía: reconocimiento del derecho de pertenencia a la Comunidad por parte de los cuatro territorios históricos y libertad para el ejercicio de ese derecho (40); en el proceso parlamentario del Estatuto se habían marcado ya ciertas distancias con el supuesto navarro («así como Navarra»), que demostraban la intención de diferenciar ambas normas; sin que ello significara consumir la ruptura en la letra estatutaria del territorio navarro, respecto del resto de los territorios.

Se estructuraba así una organización interna, de matiz federalista, de la que, sin embargo, se hacía desaparecer la posibilidad de veto por un determinado territorio de las decisiones del órgano común, tal como se había dispuesto en la preautonomía de enero de 1978. Se perfilaba con estas características un entramado orgánico e institucional en el que resaltaban de forma ostensible las dificultades de ensamblamiento del conjunto, ante la existencia paralela de una potestad legislativa del Parlamento vasco que se halla contrapuesta a declaraciones estatutarias de competencias exclusivas a favor de los territorios históricos; de tal modo, la difícil relación dialéctica entre

*Euskal-Herria. Historia y Sociedad* (Oiartzun, 1985), especialmente págs. 990 y siguientes.

(39) Al respecto es particularmente esclarecedora la enmienda número 689 al proyecto de Constitución, presentada por la minoría vasca en el Congreso de los Diputados. En el punto 3.º de la misma se afirmaba: «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.» Sobre esta materia, JAVIER CORCUERA ATIENZA, «La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía» en el núm. 11 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, así como el libro de TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ sobre los derechos históricos.

(40) Al respecto, GREGORIO MONREAL en el artículo titulado «Integración territorial y organización interna» en el libro *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, páginas 71 y sigs.

las partes y el todo, si esbozada en la norma autonómica a nivel principal, quedaba aplazada, en cuanto a su auténtico afrontamiento, a una futura normativa. La razón no podía ser más evidente: ante la previsión de que esta cuestión se constituía en uno de los fundamentales temas-testigo de la vida autonómica, y ante la problematicidad de su resolución, se utilizaba una vez más la fácil postura de sentar unas genéricas reglas y esperar que tiempos e instituciones mejores se decidieran por su regulación.

D) La premeditada indeterminación o no definición del Estatuto en aspectos particularmente complejos (41) repercute en una cierta imprecisión en el propio contenido estatutario; es visible una defectuosidad formal, producto de una calidad técnica no suficientemente centrada; el mero dato de la prelación en la presentación del tema de las competencias con antelación a la propia configuración de los protagonistas en el ejercicio de las mismas (los poderes legislativo, ejecutivo y los territorios históricos), invirtiendo el orden lógico de presentación, es una prueba de la mencionada inconsistencia que había de merecer una rectificación inmediata en los siguientes Estatutos.

Imperfección técnica (42) que puede achacarse sin agobios a la misma constatada premura temporal en su formalización, así como a su carácter primigenio y a la inexistencia consiguiente de modelos consolidados con los que compararse. De todos modos, la calificación anterior se realiza basándose en unas deficiencias fundamentalmente de orden formal, en cuanto aristas o defectos.

E) El Estatuto, si bien compromiso firme de una determinada coyuntura, se perfila con un carácter dinámico y de clara potencialidad extensiva, como supone una buena prueba la misma disposición adicional del texto estatutario (43). Declaración pragmática, con referencia implícita a la igual disposición adicional primera de la Constitución, que ha servido de modelo, prácticamente literal, a expresiones de igual sentido existentes en las normas autonómicas de Aragón y Navarra.

---

(41) Sobre el «aplazamiento» en la actualización de los derechos históricos en el Estatuto vasco, el artículo de BARTOLOMÉ CLAVERO, «Del principio de salvedad constitucional del derecho histórico vasco», en la obra *Primer Congreso de Derecho vasco: La actualización del Derecho civil* (Vitoria, 1983), págs. 173 y sigs.

(42) MITXEL DE UNZUETA (en el prólogo de la obra de VIRGINIA y CARLOS TAMAYO, *Fuentes documentales...*, LXXVI) declaró que «las imprecisiones de la estructura constitucional influyeron lógicamente en el Estatuto. No puedo sentirme orgulloso de su redacción...».

(43) «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.»

Será, seguramente, objeto de otros análisis el impacto que pueda originar o esté ya causando el juego combinado de ambas declaraciones (44). Simplemente, destacar en el presente momento el fundamento que en la disposición adicional primera de la Constitución se presenta en relación a una serie de aspectos materiales, a los que si alguna característica posee, es precisamente su importancia en todos los órdenes, en cuantas pautas definidoras de la autonomía vasca.

Con la mencionada cobertura pueden mencionarse el régimen de la policía autónoma (art. 17), la enseñanza (art. 16) (45), el concierto económico (artículo 41), o la propia organización de los territorios históricos. Sin el carácter de cita reiterada, que aparece explícitamente en la ley del «amejoramiento» navarro, la específica referencia a la disposición constitucional adquiere toda su virtualidad al centrarse en las materias cualitativas sobre las que insiste el Estatuto vasco en cuanto superar coberturas de apoyo.

Descartada de raíz cualquier pretensión de superar de forma contradictoria lo dispuesto expresamente en la Constitución, el basamento mencionado (46) únicamente se explica como la premeditada pretensión de forzar al máximo el techo de la Constitución, con el fin de permitir que se asiente con comodidad la propia autonomía vasca.

Fijadas de esta manera unas someras ideas sobre el entorno y contenido del Estatuto de Guernica, cuando nos encontramos ya cumplido el primer quinquenio de su aplicación y desarrollo, puede concluirse que el análisis que se realice, incluso acompañado de unas notas críticas, no debe impedir el precisar que el fundamental mérito que acompaña al Estatuto vasco es de orden político; nos hallamos ante una disposición que ha prescindido de todo énfasis retórico, para avanzar más fácilmente en el ámbito de los hechos; es claro que sobre su bondad puede discutirse largo y tendido desde un prisma técnico, pero, sin embargo, poco puede objetarse sobre su necesidad, así como sobre su sello de válida respuesta a la problemática de fondo. No deja de ser sintomático que, al poco de vigencia de esta norma, no existe en el panorama político vasco alternativa que pueda oponerse realmente al Estatuto de Guernica.

---

(44) Baste señalar lo que ha indicado recientemente TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ (*Los derechos históricos...*, pág. 113): «los derechos históricos a partir de ahora ya no son historia; son instituciones jurídicas en marcha hacia el futuro».

(45) He estudiado esta cuestión en mi trabajo «Aspectos de la enseñanza en el Estatuto de Autonomía del País Vasco» que aparece en el núm. 11 de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

(46) Una vez más, se requiere la cita del libro de TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ sobre los derechos históricos, para entender las virtualidades de la citada disposición.