

La paradoja constitucional hispana

Posted on 30 de mayo de 2018 by José María Ruiz Soroa

En una conferencia pronunciada en el Senado con motivo de la conmemoración de los veinticinco años de la Constitución, el hispanista Sir John Elliott constataba que «para un historiador de la España de los siglos XVI y XVII […] la característica más sorprendente de la España posterior a 1978 es la vuelta a un sistema político parecido en rasgos generales al de la monarquía española bajo la dinastía de los Austrias». Un tal retorno al austracismo histórico constituía, desde luego, un fruto inesperado en un régimen institucional nacido de una Constitución que, ante todo, se presentaba en 1978 como un texto racional normativo. No como una ordenación nacida de la facticidad histórica y sus contingencias, sino como una impulsada por un esfuerzo racionalizador consciente y deliberado para crear un nuevo orden de convivencia. Paradójico: arrancando de la ley como razón común, habríamos llegado en España a la ley como prescripción de la historia particular. Un retorno muy propio de un país en cuya evolución política la verdad de la historia ha tenido un peso elevado, no tanto por su propia fortaleza como por la tradicional debilidad de la verdad de la razón.

Y así ha sido: presa de la dialéctica entre historicismo y racionalidad normativa, la evolución del sistema territorial español ha ido decantándose con bastante nitidez por la historicidad, algo que se comprueba con facilidad en la redacción de los nuevos Estatutos del siglo XXI, preñados todos ellos, tanto en sus preámbulos como en sus disposiciones orgánicas, de

elementos identitarios y derechos históricos que fungen como útiles perchas de las que colgar diferencias, distinciones o privilegios (y esto se aplica al Estatuto catalán, pero también al valenciano, aragonés o castellano-leonés). El historicismo estatutario está ganando la partida a la racionalidad constitucional, escribía con ánimo polemista José Tudela Aranda hace pocos años (*El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Madrid, Civitas, 2009, p. 51). Lo refleja la doctrina progresiva del Tribunal Constitucional acerca del alcance y significado de los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, o la modificación en la opinión de intérprete tan autorizado como Francisco Tomás y Valiente sobre la trascendencia de los elementos historicistas en el desarrollo del régimen territorial español. Y, sobre todo, lo refleja la realidad política hispana de los últimos decenios: véase que las reivindicaciones de un mayor autogobierno se legitiman discursivamente en una historia separada que, con su sola invocación, convertiría a los pueblos de España en dueños exclusivos de su destino. La historia vuelve por sus fueros, la razón abstracta se retira. La tan denostada falacia naturalista se demuestra muy viva en la política española: de un hecho puede deducirse un valor, de un ser un deber ser, y de la historia una norma.

El historicismo estatutario está ganando la partida a la racionalidad constitucional, escribía con ánimo polemista José Tudela Aranda hace años

Bueno, pues el libro que presentamos, escrito con agilidad y brillantez por José M. Portillo Valdés, catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco, estudia precisamente la génesis del agujero concreto por el cual comenzó esa penetración de la historia en el régimen constitucional español actual. Cuenta, en efecto, el cómo, el porqué y el para qué, reapareció en la Transición española el gen foral vasco-navarro que tan desaforado juego ha dado (y no es un juego de palabras) hasta llegar a contaminar la comprensión toda del sistema territorial. Cuenta cómo llegó a admitirse en la Constitución una declaración tan inaudita (para el constitucionalismo español y comparado), y a la vez tan ambigua e indeterminada, como la de que ella «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». Nos explica qué se buscaba con esa arriesgada y calculada oscuridad y qué poco se consiguió en un primer momento con ella, salvo poner en marcha otra paradoja: pensada para integrar al nacionalismo vasco en el consenso constitucional, su consecuencia fue la contraria, a saber, que el PNV se abstuvo en el referéndum. Concebida como concesión para animar el fin del terrorismo, resulta que ETA siguió matando, y más que antes. La clausula de apertura a la foralidad histórica quedó en el texto como el pecio de un naufragio. Pero el pecio retoñó poco después y sirvió al nacionalismo, en el siguiente paso, para montar un régimen estatutario auténticamente confederal que no parece tener más límite que la voluntad de un «pueblo vasco» proclamado por el Estatuto como verdadero sujeto que trata de tú a tú con el Estado en virtud del principio de bilateralismo pactista

propio de la foralidad soñada y recreada.

Portillo es un probado especialista en los dos lados que componen la narración de su libro. Por uno, es un experto acreditado en la disección de los momentos y textos constituyentes de nuestra historia (*Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España. 1780-1812*, Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000) y, por otro, domina el discurso propio del foralismo vasco y sus imbricaciones con el constitucionalismo decimonónico español (*El sueño criollo. La formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, San Sebastián, Nerea, 2006). Ello le autoriza sobradamente para presentarnos ahora el cuadro, a la vez narrativo y analítico, de ese reciente momento histórico en el que se produjo algo tan inusitado y sorprendente como que, por vez primera, el sintagma «derechos históricos» (nombre moderno para designar lo que hasta 1925 más o menos eran «los fueros») anidase en una Constitución, y que no lo hiciera de una manera decorativa, sino sumamente fructífera y envidiada, como luego se vería.

Se trata de una historia en la que se mezclan –el propio título lo anuncia– una determinada forma de entender la historia vasca sustentada por el partido hegemónico en la transición vasca (el Partido Nacionalista Vasco) con los disparos asesinos de la autodenominada revolución vasca propulsada por el terrorismo ultranacionalista de ETA. Son los dos factores principales que propician el resultado constitucional y estatutario en clave historicista y confederal.

Los fueros, la foralidad, o los derechos históricos, llámelos el lector como prefiera, fueron traídos por el PNV al momento constituyente español de 1978 en su concepción más esencialista y extremosa: no como la manera particular de «estar» en España de las provincias vascas y el reino de Navarra a lo largo del período histórico de la modernidad (que es lo que realmente habían sido, recuerda Portillo), sino como una manera especial de «ser» de un pueblo vasco particular y único. Esta es la comprensión del Derecho característica de la escuela histórica alemana desde Savigny, para la cual «el derecho está en conexión orgánica con la esencia y carácter de un pueblo, crece y se forma con él y muere cuando éste pierde su individualidad». El Derecho no es, así, fruto de la voluntad racional, ni de un diseño deliberado inspirado en la utilidad o la justicia, sino que es la transubstanciación de un pueblo individual y concreto, que por eso lleva en sí mismo una justificación inmanente y absoluta. A esta comprensión cerradamente historicista de los derechos históricos, el PNV unió en este momento su formulación más extremosa, la sabiniana: los fueros entrañan la independencia originaria de los vascos con respecto a la monarquía castellana, católica o española. Es decir, que la «unión» (nunca «unidad») entre las provincias y el Estado fue pactada y, por ello, supone un estatus de independencia originaria que siempre podría volver a actualizarse.

Curiosa llamada a la importancia del estudio de las ideas: la de que todo ello fue en parte posible porque en 1977 no existía una historiografía vasca mínimamente seria y crítica con sus relatos fundacionales: la ausencia de una universidad en la historia moderna del País Vasco se pagó ahora con el triunfo momentáneo de la apologética esencialista de José Lasa Apalategui, Federico Zabala y *aita* Barandiarán. Ahí es nada.



Para el PNV, el reconocimiento por el texto constitucional de los derechos históricos vascos debía dejar claras su precedencia y ajenidad: eran derechos anteriores a la Constitución que no estaban sujetos al contenido normativo de ésta porque, al final, eran la forma de existir de un sujeto político distinto de la nación España. Sujetarlos en su actualización al rasero constitucional –como exigió la UCD y consiguió imponer en el texto– era algo inadmisible para el nacionalismo. Así que en ese fielato del segundo párrafo de la Disposición Adicional Primera («la actualización de los derechos históricos se llevará a cabo en el marco de la Constitución»), encontró el PNV la excusa perfecta para negarse a aceptarla y así deslegitimarla para el futuro ante los vascos. No tanto por rechazo a su contenido (que el PNV veía como una ocasión más que interesante para una *devolution* y un sólido autogobierno, como al año siguiente se constataría) como por el afán de preservar intacto el título que funda la soberanía vasca. El pueblo vasco puede pactar con el Estado, pero nunca será parte integrante de la nación española ni de su Constitución: es un cuerpo separado, y este es el meollo del asunto.

Claro que éstas eran ideas. Y que como decía George Sabine, la política no la hacen sólo las

ideas, ni siquiera fundamentalmente las ideas. Hay que añadir a éstas las situaciones políticas que permiten su entrada en juego. Y la situación se dio en la Transición: el carácter de fuerza hegemónica del PNV desde las primeras elecciones de 1977, así como la facilidad con que los demás partidos políticos vascos asumieron como algo *poco menos que* «natural» los rasgos esenciales proclamados por el foralismo clásico. Se añadió el hecho de que el mismo franquismo hubiera conservado viva la veta de la foralidad en Navarra y Álava, así como la sensación miedosa o exaltante de gran parte de la sociedad vasca de vivir aquel momento casi al borde de una posible ruptura revolucionaria.

Y, cómo no, estuvo el terrorismo ultranacionalista que se ensañaba en este momento con los militares, los funcionarios españoles y con los políticos de los partidos «estatalistas» (prácticamente fue ETA la que disolvió la UCD en Euskadi). La política de la ruptura violenta con el *hostis* extranjero, diversa de la del PNV, pero de alguna forma interconectada.

Precisión obligada: la ayuda del terrorismo a la reivindicación nacionalista de un régimen constitucional o estatutario particular y diverso no operó de manera directa. Salvo el apoyo de una fracción terrorista a la negociación del Estatuto en 1979 (concretamente la fracción de ETA político-militar), la ETA primigenia y brutal estuvo siempre y en todo momento en contra de cualquier enganche de Euskal Herria con el régimen constitucional español, dedicando sus mejores esfuerzos a hacer naufragar la incipiente democracia española por medio de su desestabilización vía muertos militares. Lo que jugó fue la habilidad cautelosa del PNV para presentar la violencia etarra como fruto del sempiterno y criminal centralismo hispano e insinuar, consecuentemente, que podría ser curada y superada con generosidad, mucha generosidad, por parte de Madrid. Una visión del denominado por entonces «problema vasco» que fue comprada sin discutir por el progresismo y la izquierda española, cargados a gusto con una curiosa mala conciencia de culpa y deuda para con los pobres vascos, siempre tan reprimidos. Lo cual, dicho sea de paso, era rigurosamente al revés: la represión franquista fue más severa en provincias conservadoras y agrarias como Burgos o Zamora (no digamos ya en las rojas andaluzas) que en Vasconia.

El nacionalismo consiguió simbólicamente imponer en el Estatuto lo que en la Constitución había marrado

El 28 de octubre de 1978, al tiempo que el PNV sentaba definitivamente su postura de abstención para el próximo referéndum constitucional, se convocó por vez primera en Bilbao una manifestación contra la violencia. Iba a ser contra ETA, pero el PNV la recondujo y la declaró contra todas las violencias y excluyó expresamente de la participación en ella a UCD. Porque gran parte de la responsabilidad por la violencia –dijo– recae sobre el Gobierno de Madrid, el de antes y el de ahora: una forma escasamente sibilina de manifestar su repudio

moral, pero también, al tiempo, su comprensión y justificación del terrorismo. Todo sumaba para el convento. Así se consiguió la socialización y aceptación generalizada de las razones del terrorismo en Euskadi, el fenómeno que más directamente afectó a la política ya antes de empezar a discutirse el Estatuto.

Todo ello se concreta a la hora de redactar en la Asamblea de Parlamentarios vascos, trasladar a Madrid (en aerotaxi para llegar antes que los catalanes) y discutir luego negociadamente, el Estatuto de 1979. Es en esta hora cuando el PNV consigue que el proyecto se negocie, no en la Ponencia constitucional del Congreso y por todos los partidos, sino directamente entre la Moncloa y el PNV; entre Adolfo Suárez y Carlos Garaikoetxea. El primero, ya en horas bajas y abandonado por su *baraka* transicional, así como por una desgarrada UCD, cedió todo lo posible y algo más, apostilla Portillo. Era la consigna democrática y *progre* del momento: ceder ante el nacionalismo para pacificar Euskadi. Portillo trae a colación textos de *El País* de aquellos días. Los núcleos esenciales del autogobierno para el nacionalismo (la lengua, la enseñanza, la financiación y la policía propia) quedaron más que satisfechos y ello gracias, precisamente, a la anterior cláusula sobre los derechos históricos de la Constitución, interpretada ahora libremente y que fungió de percha para todo, así como a la consigna de que al terrorismo se lo vencía cediendo competencias.

Y no sólo eso: el nacionalismo consiguió simbólicamente imponer en el Estatuto lo que en la Constitución había marrado. Porque entonces, para el PNV (como ahora para Íñigo Urkullu, y así lo recuerda Portillo), era éste, el Estatuto, y no la Constitución, el que marcaba el punto de arranque constitucional en Euskadi. En efecto, aquí es donde aparece por fin un sujeto político autoconstituyente («el Pueblo Vasco») que en su artículo primero y «como expresión de su nacionalidad» se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español (no de la nación española). Los hasta entonces sujetos titulares de la foralidad, es decir, las provincias, nunca hubieran podido exhibir nacionalidad alguna; para ello hacía falta un nuevo sujeto superador de la clásica foralidad: se creó. Estableciendo enfáticamente, además, que no renuncia a ninguno de los derechos que le corresponden por la historia (Disposición Adicional del Estatuto). El fuero y el huevo, aunque el fuero sea nuevo y no se corresponda con la historia cierta del sistema foral.

Y es que, como concluye irónicamente Portillo, «la historia aquí no pintó mucho, como suele ser norma en los discursos historicistas. Se trata, se ha tratado siempre, de otra cosa, de la magia de la política, de su capacidad para, cual Penélope, tejer y destejer la historia». De la política y de los tiros, recordaría yo.

José María Ruiz Soroa es abogado. Sus últimos libros son *Seis tesis sobre el derecho a*

decidir. Panfleto político (Vitoria, Ciudadanía y Libertad, 2007), *Tres ensayos liberales. Foralidad, lengua y autodeterminación* (San Sebastián, Hiria Liburuak, 2008) y *El esencialismo democrático* (Madrid, Trotta, 2011).

Autor: José M. Portillo Valdés

Edicion: Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2018

Paginas: 135 pp. 17,50 €

Titulo: Entre tiros e historia. La constitución de la autonomía vasca (1976–1979)