

El pueblo vasco como comunidad nacional autónoma

PABLO LUCAS VERDU *

LOS estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco son bastante numerosos, tanto dentro de Euskadi como en el resto de España. En los manuales de Derecho constitucional español hay referencias, aunque no muy extensas, a sus preceptos. También se mencionan algunas sentencias del Tribunal Constitucional que sirven para precisar su posición dentro del ordenamiento fundamental del actual Estado autonómico. Aquí no vamos a exponer la estructura y contenido del EAPV porque nos interesa más subrayar algunas características singulares suyas que, salvo en Navarra, no aparecen en otros Estatutos. Son tan relevantes que su desconocimiento, u olvido, impiden, o difuminan, su cabal comprensión.

***EL PUEBLO VASCO
COMO
NACIONALIDAD
A UTÓNOMA
ESPECIFICADA
POR SU HISTORIA***

Es claro que el EAPV a tenor del artículo 81.1 de la Constitución Española (CE) es una ley orgánica. Estamos ante una consideración técnico-formal introducida en nuestro ordenamiento fundamental, que aparte de sus implicaciones y consecuencias jurídicas hay que combinar con contenidos histórico-políticos específicos. Euskadi, o País Vasco, es uno de los territorios que en el pasado plebiscitó, afirmativamente, un Estatuto Autonómico, lo cual implicó su acceso rápido a la autonomía (Disposición Transitoria Segunda CE). Por otro lado, la integración de Euskadi en el Estado autonómico español, determinó la derogación, "... en tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia", de la Ley de 25 de octubre de 1839 "en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya" y "en los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876" (Disposición Derogatoria 2 CE). Trátase de las disposiciones abolitorias de los Fueros Vascos en el campo del derecho público, porque en el caso de los derechos civiles forales o especiales no se produjeron efectos derogatorios después de la derrota carlista y, además, el artículo 149.1, 8^a CE señala la competencia exclusiva del Estado en legislación civil, pero "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos

* Catedrático de Derecho Político. Director del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense. Madrid.

civiles o especiales, allí donde existan". Lo mismo ocurre respecto a la determinación de las fuentes del Derecho, "con respecto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial".

Late en todos estos preceptos una preocupación clara por preservar elementos históricos importantes en el origen, desarrollo y actualización de la CA del País Vasco.

Pero lo que he llamado "penetración historicista en el ordenamiento constitucional español" se advierte-, con mayor intensidad y relevancia, en la famosa Disposición Adicional Primera CE que establece lo siguiente:

"La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actuación general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía"

Aún más significativa es la Disposición Adicional del EAPV que dice así:

"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".

De todo lo anterior se infiere que los factores históricos han incidido, por razones obvias, en la configuración del EAPV y aun antes en la misma CE.

Por consiguiente, el Pueblo Vasco, o Euskal-Herria, encuentra en estos preceptos, constitucionales y estatutarios, la especificación histórica, actualizada, de su nacionalidad y, sobre todo, los derechos históricos, en virtud de las Disposiciones Adicionales mencionadas, que expresan, rotundamente, en especial la Adicional Estatutaria Vasca, su nacionalidad, de modo sustancial. Tal expresión se indica en términos técnico-jurídicos, aunque no exentos de contenido político, en el artículo 1 del EAPV.

Hace tiempo que una doctrina autorizada sostiene que una Constitución no consiste sólo en su texto escrito, codificado y sistematizado, articulado y, por lo general, más difícil de reformar que una ley ordinaria. Emerge, así, el concepto de Constitución sustancial.

Prescindiendo de antecedentes reaccionarios, que no compartimos pese a su interés, se encuentran ideas semejantes en los escritos del conde de Maistre y del vizconde de Bonald. De modo más ponderado el concepto aparece en el pensamiento de Jovellanos y en otros más cercanos a nuestra época, en Cánovas del Castillo (Constitución interna de la Monarquía española), lo cual contrasta con sus medidas abolitorias de los Fueros.

El gran precursor de la sociología, Lorenz von Stein, en

***LOS DERECHOS
HISTÓRICOS
COMO
CONSTITUCIÓN
SUSTANCIAL
DEL PUEBLO
VASCO***

sus estudios sobre los movimientos sociales en Francia, subrayará los condicionantes sociológicos del orden constitucional al tiempo que sostendrá la tesis de la Monarquía de la reforma social, para que esta forma de gobierno y la institución que la encarna puedan subsistir.

Por su parte, el agitador social, fundador de la socialdemocracia alemana e inteligente pensador, Ferdinand Lassalle, en su famosa conferencia pronunciada en Berlín, abril de 1886, ante un auditorio de obreros e intelectuales, sobre la esencia de la Constitución, sostuvo que ciertamente era una "hoja de papel" (aludiendo, irónicamente, a la solemne y despectiva frase del Rey de Prusia: "No consentiré que entre la Divina Providencia y mi real persona se interponga un pedazo de papel").

Ahora bien, esa hoja de papel transcribía los *factores reales de poder* de su tiempo, los llamados "fragmentos de Constitución". Ya tenemos, pues, un concepto progresista de Constitución en cuanto regulación de la situación política real de un país. No es menester subrayar la exageración de esta posición que relativiza, excesivamente, la normatividad constitucional a la realidad política-social.

Corresponderá al eximio constitucionalista italiano, Constantino Mortati, trasladar al campo académico el concepto sustancial, o material, de Constitución. En una clásica y densa monografía suya sobre el tema, escrita durante el fascismo, aunque conviene aclarar que dicho autor mantuvo siempre su ideario democristiano, consideró que la Constitución material estriba en la fuerza política que la sostiene y en el fin político a que se orienta. Restablecida la democracia en su país, bastaba sustituir el elemento monista, fuerza política, por el pluralista correspondiente.

Su tesis fue seguida por numerosos discípulos y sigue hasta nuestros días. Así, pues, la Constitución sustancial fundamenta al ordenamiento fundamental, le inspira y sirve de fuente, en ella debe basarse, como última razón la interpretación constitucional y, además, constituye un límite infranqueable para la reforma del texto fundamental.

Esta argumentación cabe aplicarla al País Vasco aunque, naturalmente, precisando que en puridad no puede hablarse de Constitución Vasca sino de Estatuto Vasco, que en términos de derecho positivo es una Ley Orgánica. ¿Entonces? parece lícito utilizar el término Constitución en este caso de modo analógico.

Conforme a la CE (artículo 147,1) y del EAPV (artículo 1) el Estatuto *es norma institucional básica*. Esta definición le aproxima al concepto y caracteres de una Constitución por su rigidez en cuanto a su reforma (artículos 46, 47 EAPV), por la facultad de fijar la orientación política del País Vasco dentro de su territorio y con arreglo a las competencias que se le reconocen conforme a la CE y al EAPV, y, sobre todo, porque el Estatuto expresa su nacionalidad especificada históricamente, por los derechos amparados y respetados por

la CE (Disposición Adicional primera) y corroborados, más rotundamente, por la Adicional del EAPV.

En este sentido, las citadas Disposiciones contienen la naturaleza sustancial de una "Constitución", *rectius* de Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma Vasca. El contenido de tales Disposiciones, es originario y previo a la CE aunque, adviértase bien, no anticonstitucional, dada la convergencia pacífica y práctica entre dos ordenamientos, el histórico vasco y el español configurado por la CE que engloba al anterior. Tampoco es supraconstitucional pues por encima de la Constitución sólo están los valores superiores del ordenamiento jurídico (artículo 1,1 CE), la dignidad de la persona humana y los derechos inviolables que le son inherentes (artículo 10,1). No hay que olvidar que el fundamento de la CE es la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y que, al mismo tiempo, se *reconoce*, por la Constitución, y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE). Por último, los derechos históricos de los territorios forales se actualizan en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

José Antonio Asiaín Ayala y Francisco Salinas Quijada también han subrayado los caracteres orginarios y preconstituyentes del régimen foral navarro que se manifiestan en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento 13/1982, de 10 de agosto, que dice lo siguiente:

"La aceptación del régimen establecido en la presente Ley Orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71".

Este artículo 71 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento foral de Navarra proclama la inmodificabilidad unilateral del Amejoramiento como consecuencia de la naturaleza jurídica del régimen foral, es decir, de su carácter paccionado (Asiaín Ayala).

Según Salinas Quijada, el Amejoramiento, dado su carácter de constitución interna, es de mayor categoría que un simple Estatuto.

Volviendo al EAPV es su Disposición Adicional la que expresa la Constitución interna del Pueblo Vasco en cuanto origen, fundamento, fuente inspiradora y orientadora para interpretar sus preceptos y límite infranqueable para la reforma estatutaria.

Naturalmente, estas consideraciones no son aceptadas por el positivismo jurídico. Empero, éste es incapaz de comprender esta naturaleza de las Disposiciones Adicionales contra lo cual esgrime las siguientes objeciones:

Ante todo, las Disposiciones Adicionales (primera de la

CARÁCTER EVANESCENTE

CE y Disposición EAPV) son simples declaraciones programáticas, cuyo origen y finalidad consistiría en satisfacer, más o menos retórica y emocionalmente, al nacionalismo vasco. Ahora bien, esta objeción es insostenible. Es doctrina pacífica en Italia, desde que Vezio Crisafulli la estableció y en nuestro país la recogieron nuestros constitucionalistas, que todos los preceptos constitucionales, incluidos, por supuesto, la Disposición Adicional primera CE y la estatutaria, enuncian normas jurídicas, aunque su alcance y significación sean diferentes. La posición contraria choca con el artículo 9,1 (sumisión a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico). A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha proclamado la misma tesis en diversas sentencias y en particular en la del 20 del XII de 1982: "... la Constitución es precisamente nuestra norma suprema y no una declaración programática".

Otro reparo, de raíz positivista, manejado en sede doctrinal, estriba en el *carácter evanescente* de dichas Disposiciones en la medida que no son reductibles a las categorías de la dogmática jurídica: ¿cuál es la naturaleza jurídica de tales Disposiciones? ¿Qué son los derechos históricos? ¿Cómo pueden condicionar —y mucho menos anteponerse— tales pretendidos derechos históricos al instrumento constitucional? ¿Es que acaso son derechos naturales de los vascos que se imponen al poder constituyente?

Late en esta posición la eterna disputa entre positivistas, formalistas e historicistas sustancialistas (Paul Laband *versus* Otto von Gierke) sobre la cual y acerca de sus replanteamientos actuales no voy a entrar dado el escaso espacio de que dispongo.

Sólo me interesa decir que no se trata de una superposición de un ordenamiento originario y preexistente vasco y/o navarro al constitucional español, sino de una convergencia y no yuxtaposición. Por otro lado, el Tribunal Constitucional se ha referido en varias ocasiones a la Disposición Adicional primera de la CE. Baste este ejemplo:

"Los territorios forales son titulares de "derechos históricos" respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución española y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Adicional primera de la Constitución Española, por lo que la determinación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos". (STC de 2 de febrero de 1984).

No hay que olvidar la *penetración historicista* en nuestro ordenamiento constitucional a la que antes aludí, porque configura conjuntamente con \afundamentacion estimativa (valores superiores del ordenamiento jurídico: libertad, justicia, igualdad, pluralismo político (artículo 1,1 de la CE), la *inspiración demoliberal* susceptible de socialización y el

condicionamiento socioeconómico (artículo 9,2 CE y otros) el marco constitucional.

La doctrina actual se ha esforzado en explicar la naturaleza jurídica de las Disposiciones Adicionales. Así, Tomás Ramón Fernández les aplica la categoría schmittiana de garantía institucional. A mi juicio se trata de una ingeniosa solución, pero ganaría vigor siempre que se subraye, mucho más, el contenido institucional (originario, preexistente e histórico), que el meramente garantista por sus connotaciones formalistas. En definitiva, como considera otro sector de la doctrina administrativista aplicada al Derecho constitucional (Cfr. la opinión de Ramón Martín Mateo referida al EAPV), reina entre los seguidores actuales del positivismo jurídico, versión técnico-jurídica, cierta perplejidad para comprender estas Disposiciones, si bien se reconoce, honestamente, las ventajas indudables de un conjunto normativo que permite la innovación del ordenamiento de acuerdo con el *curso histórico* y el progresivo decantamiento de las fuerzas políticas. Estos dos últimos elementos corrigen —a mi juicio— intensamente cualquier posición formalista.

Convergencia entre el ordenamiento constitucional vigente y los derechos históricos de vascos y navarros, o sea, penetración historicista en el ordenamiento hispano.

Naturaleza originaria, previa y completadora, respecto a elementos tradicionales (régimen foral), sentidos por el pueblo, configuran una especie de "Constitución", del modo antes precisado, cuya sustancia es fundamental para el EAPV y para la Reintegración y Amejoramiento foral de Navarra. Constituyen el meollo de cuanto he querido expresar. Me parece que son cuestiones a meditar *sine ira et studio*. Mi larga estancia en el País Vasco y la lectura de historiadores competentes sobre historia de Euskal-Herria (Gregorio Mon-real, Fernando García de Cortázar, M. Montero, María Ángeles Larrea), por citar sólo a quienes conozco hace tiempo, me han ayudado a reflexionar.

CONCLUSIÓN



Casa de Juntas de Guernica