

## **5. La lucha por la autonomía.**

- 5.1. De la reintegración foral al autonomismo en la Restauración y la Dictadura de Primo de Rivera.
- 5.2. El problemático triunfo del autonomismo en la II República y la Guerra civil.
- 5.3. Nuevo “perfil” del problema vasco en el Franquismo.
- 5.4. La configuración de la Euskadi autónoma en la Transición.
- 5.5. De la autonomía al soberanismo en la Democracia.

Con el término “lucha por la autonomía” se hace referencia a lo que, en la concepción del programa, se considera una cuestión central en la historia contemporánea del País Vasco, el decir, el planteamiento de la “cuestión vasca” o el “problema vasco”, en este caso, a partir del último cuarto del siglo XIX. Un largo periodo, todavía abierto, en el que este problema sería la expresión, para el País Vasco, del problema regional que se plantea desde finales del XIX en la construcción del Estado liberal español (un Estado débil desde el punto de vista de la forja de conciencia nacional) y en el que ese problema adquiere nuevos “perfiles” (tras la pervivencia de la foralidad tradicional en el siglo XVIII y primer tercio del siglo XIX y la configuración de una nueva foralidad liberal en el segundo tercio del XIX): la reivindicación de la reintegración foral, tras la ley de 1876 (en cuyo ámbito se acabaría situándose, en buena medida, el independentismo sabiniano); la reivindicación autonomista (culminante en la II República y, después, en la Transición); el independentismo revolucionario (vinculado a la aparición de ETA); y el soberanismo (de finales del XX y comienzos del XXI).

Con ello, se pone el énfasis en lo peculiar de la historia vasca respecto a la española en este periodo de la contemporaneidad. Este énfasis no debe ocultar que la historia del País Vasco es, sobre todo, la historia de la “integración en el sistema” –siempre con peculiaridades y, de alguna forma, conflictiva–, en el sistema de la Restauración, de la Dictadura primorriverista, la II República, la Guerra civil (que fue también una guerra civil vasca), el Franquismo, la Transición y la Democracia...

### **5.1. De la reintegración foral al autonomismo en la Restauración y la Dictadura de Primo de Rivera**

La ley de 21 de julio de 1876, percibida como abolicionista de los fueros en el País Vasco, no provocó sin embargo en los años inmediatamente siguientes una resistencia en el País Vasco que cuestionara su integración en el sistema (ritmo

electoral, instituciones...) y la consolidación del régimen de la Restauración. En la práctica, y desde la perspectiva de la “lucha por la autonomía”, ésta se tradujo en el interés por la consolidación del régimen concertado, que sería impulsada, fructíferamente, por las fuerzas dinásticas, lo que se tradujo en el reconocimiento legal de las especiales atribuciones de que disfrutaron en el orden económico y administrativo las Diputaciones vascas.

Pero el soterrado sentimiento de frustración e indignación que quedó latente en el país tras la mencionada disposición, emergería pocos años después, en 1885-1900, por una parte, en forma de protestas populares contra los intentos por parte del Gobierno de introducir modificaciones –entre otros aspectos– en el régimen de concertado, particularmente en 1893-1894 (movilizaciones en las que se ha situado el origen del nacionalismo vasco); y en la reivindicación de la reintegración foral (planteada particularmente al calor de la preocupación por la renovación del Concierto), que dio lugar a numerosos artículos y debates en prensa (por ejemplo, en último decenio XIX) y que fue entendida de forma diferente por cada una de las tendencias políticas.

La reivindicación de la «reintegración foral» es una de las dos grandes cuestiones (la segunda sería la cuestión religiosa) que dominan la historia vasca hasta 1914/1917/1919, como expresión del «problema regional» que cristaliza, como problema político nacional, en torno a 1900 (Fusi) o de los nuevos rasgos que adquiere el conflicto entre nacionalismos que caracteriza la «cuestión regional» en España, entre 1808 y 1939 (Olábarri)<sup>1</sup>. Es la forma específica que adquirió el “problema vasco” entre finales del siglo XIX y 1917-1918. Una reivindicación que estuvo en manos de fuerzas políticas dinásticas y carlistas (el nacionalismo vasco era minoritario todavía en el periodo en que se planteó); cuyo origen en el tiempo no está claro; y que se materializó al calor de la renovación del Concierto económico (en un momento en que el Concierto no estaba todavía consolidado; quizá como forma de plantear una reivindicación más radical, que permitiera, en las negociaciones sobre el Concierto económico, presentar la renovación de éste como una concesión de los vascos, un término medio de sus reivindicaciones) y al calor también de los proyectos de reforma de la administración local.

\* \* \*

Pero, aunque aparezca en los últimos lustros del siglo XIX, hay que esperar a 1904 para que esa aspiración a la «reintegración foral» se materialice en una iniciativa política. Es a partir de ese año cuando emerge la que, después del

---

<sup>1</sup> FUSI AIZPURUA, Juan Pablo, «Los nacionalismos en España, 1900-1936. (Notas para una discusión)», en *Nacionalismo y regionalismo en España* (Córdoba, Diputación Provincial de Córdoba, 1984), pp. 55-67. OLÁBARRI, Ignacio, «Un conflicto entre nacionalismos: la «cuestión regional» en España, 1808-1939», en *La España de las autonomías* (Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, 2ª ed.), I, pp. 69-147.

nacimiento del nacionalismo vasco, se puede considerar primera manifestación política del «problema regional» en el País Vasco, y que cristalizó en torno a la Liga Foral autonomista de Guipúzcoa<sup>2</sup>. La Liga tuvo su origen en la protesta contra una ley de Alcoholes (de julio de 1904), atentatoria –para la opinión pública vasca– contra el Concierto económico. Y, por influencia del nacionalismo catalán (la Lliga), fue un intento de agrupar a todas fuerzas políticas, ante las elecciones de 1905 (provinciales, en marzo; generales, en septiembre), de las que había de salir la representación política que habría de negociar la renovación del Concierto: se trataba de aunar a las fuerzas políticas y promover estado de opinión que en apoyo de la Diputación en el momento de negociar la renovación del Concierto en 1906. Sin embargo, la Liga guipuzcoana no se propuso sólo defender el régimen concertado sino que apuntó, como objetivo básico que condensaba todo su programa, a la «reintegración foral», la «vuelta a los Fueros»: su manifiesto inaugural, de 3 de diciembre de 1904, es –según escribió Castells– «un auténtico antecedente por las competencias que demanda al Estado, del Estatuto de autonomía de la segunda república», aunque sin el contenido explícitamente político de éste<sup>3</sup>. En este sentido, se comprometió a gestionar la reintegración foral tanto a través de sus candidatos electos en 1905, quienes se obligarían a secundar las iniciativas de la Diputación, como, sobre todo, con ocasión de la renovación de los cupos del Concierto en 1906.

Sin embargo, ese compromiso no llegaría a materializarse realmente. Por una parte, la Liga Foral Autonomista guipuzcoana no consiguió reunir a todas las fuerzas políticas de la provincia (la integraron republicanos, carlistas, integristas y elementos nacionalistas, a título particular; no la aceptaron conservadores, liberales y los escasos nacionalistas existentes en el territorio). Triunfó en las elecciones provinciales de 1905, pero en Álava, su implantación fue más débil; y en Vizcaya y Navarra, no logró extenderse a pesar de los esfuerzos realizados en este sentido. Y, en las negociaciones para la renovación del Concierto, en 1906, los comisionados vascos, convencidos ellos mismos de la práctica imposibilidad de alcanzar la reintegración foral en aquel momento, renunciaron a insistir en este objetivo para no hacer peligrar la firma del Concierto. Una vez logrado el acuerdo respecto a los cupos, los representantes vascos plantearon al Gobierno, sin demasiado entusiasmo, el tema de la reintegración foral, que planteaba la dificultad de aceptar la antigua representación en las Juntas Generales, así como la de las diferentes concepciones de las fuerzas políticas sobre el problema regional. La gestión, en todo caso, no tuvo mayor trascendencia. Y la pervivencia de la Liga Foral, cuyos sostenedores se confor-

---

<sup>2</sup> Para la Liga, vid la obra de CASTELLS, Luis, *Fueros y Conciertos económicos. La Liga Foral Autonomista de Guipúzcoa (1904-1906)*, San Sebastián, Haranburu, 1980,

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 16,

maban realmente –a pesar de sus declaraciones– con la amplia descentralización administrativa materializada por el Concierto, no tenía ya sentido una vez conseguido éste, y se disolvió a finales de 1906, aparentemente, por las discrepancias entre sus principales componentes (republicanos, cuya política de pactos con la derecha en la Liga fue muy discutida, e integristas en ese momento) en torno a proyecto de ley de Asociaciones (Castells), dejando la impresión de que la reivindicación de la reintegración foral era más declamatoria que real; era la reivindicación maximalista para conseguir la verdaderamente deseada, la renovación del Concierto económico y la consolidación del especial régimen administrativo que se fundamentó sobre él.

\* \* \*

La aspiración a la reintegración foral volvería a reaparecer con motivo del proyecto de ley de Régimen Local planteado por Maura durante su gobierno «largo», de 1907-1909, uno de los más importantes proyectos políticos de Maura y de la Restauración, por su sentido democratizador y descentralizador.

El proyecto, como cualquier proyecto o disposición que pretendiera introducir modificaciones en la administración local y alterar las peculiares y crecientes atribuciones político administrativas (además de económico-fiscales) adquiridas por las Diputaciones –en particular, en este caso, respecto a los Ayuntamientos–, suscitó la preocupación de la clase política vasca y, en particular, de las Diputaciones, que se plantearon –como en otras ocasiones– que la administración vasca quedara exceptuada de la nueva regulación. En este sentido, las Diputaciones, dominadas por mayorías monárquicas, acordaron, en noviembre de 1907, la presentación de una enmienda al proyecto de Maura que salvaguardara el régimen especial. La redacción de esa enmienda, que contenía implícitamente la petición de una reintegración foral en diversos grados, propició un debate entre la clase política sobre esta cuestión. Un debate que puso de manifiesto las diferencias sobre el asunto: entre los propios Diputados y Senadores; entre éstos y los representantes provinciales; entre las Diputaciones y en el seno de las mismas; y entre las distintas fuerzas de opinión dentro del País Vasco (manifestadas, en este caso, en las polémicas mantenidas a través de la prensa o en los acuerdos de diversos Ayuntamientos). En todo caso, los representantes en Cortes no creyeron conveniente plantear explícitamente en el Congreso la cuestión foral; en principio, con la finalidad –o con la excusa– de salvaguardar el peculiar régimen económico administrativo; pero también probablemente, condicionados por esas discrepancias.

Por otra parte, el proyecto de Maura, que no llegaría a ser aprobado, fue la ocasión para que emergiera la “revuelta” de los Ayuntamientos, que, al menos desde 1906, y al hilo de la entrada de socialistas y nacionalistas en Ayuntamiento de Bilbao, demandaban mayor autonomía municipal respecto a la Diputación. La reivindicación pasó de Bilbao a San Sebastián y Vitoria, promovida

en estos casos por fuerzas de carácter liberal, aunque no llegó a prosperar más que en Álava, donde (como se estudia en el tema 2) se constituyeron unas Juntas de Hermandad, que funcionaron entre 1909 y 1923, como organismo representante de los municipios, y con carácter de control de la gestión económica de la Diputación, así como con función consultiva de la corporación provincial.

\* \* \*

En los años siguientes, los primeros –y únicos, y modestos– pasos en sentido descentralizador del Estado liberal español bajo el reinado de Alfonso XIII se produjeron con la aprobación de las Mancomunidades (agrupación de las Diputaciones provinciales de determinadas regiones, a la que se dotaría de personalidad jurídica propia y competencias administrativas), en 1913; y su puesta en práctica con la Mancomunidad catalana, constituida en 1914.

La I Guerra Mundial propiciaría la coyuntura en la que, además de su fuerte impacto económico, social, político..., se produjo una eclosión autonomista y nacionalista, en toda Europa, como consecuencia del reconocimiento del principio de autodeterminación por el presidente americano Wilson en su propuesta de paz. El País Vasco es una de las regiones donde mejor se conjugan todos los factores que emergen en la coyuntura bélica (auge económico, crecimiento organizaciones obreras, resistencia del empresariado a las exigencias fiscales del Estado, conflictividad social en 1917, despliegue de las reivindicaciones regionalistas y nacionalistas...). Todos esos factores acabarían confluyendo, entre otros procesos (como la huelga revolucionaria del verano de ese año), en la campaña autonomista de 1917-1919 y en la eclosión del nacionalismo vasco de 1918.

La campaña autonomista que se inició en 1917 –en la que se enmarcaría el ascenso electoral del nacionalismo vasco en 1918– fue el primer intento verdaderamente serio, desde 1876, de instaurar un régimen autonómico en el País Vasco<sup>4</sup>. En ella se pueden distinguir dos fases (no bien distinguidas por autores que se han ocupado de esta campaña): la primera, que culminó en el verano y otoño de 1917; y la segunda, entre finales de 1917 y 1919.

La campaña se inició –como en otras ocasiones– por motivos relacionados con el Concierto económico; fue animada por la protesta del catalanismo contra el proyecto de ley del Ministro de Hacienda Santiago Alba sobre beneficios extraordinarios derivados de la guerra el catalanismo; y tomó cuerpo en el empresariado vasco –encontrado mayoritariamente en las fuerzas políticas dinásticas–, para el que el nuevo impuesto vulneraba el Concierto económico. Pero fue aprovechada por la Comunión Nacionalista Vasca (nombre, entonces

---

<sup>4</sup> PABLO CONTRERAS, Santiago de, *Los problemas de la autonomía vasca en el siglo XX: la actitud alavesa, 1917-1979*, Oñati, Instituto Vasco de la Administración Pública, 1991, págs., 23-25.



de un Partido Nacionalista Vasco que adoptaba posturas posibilistas) para reforzar su posición dentro del conjunto de las fuerzas políticas vascas (vizcaínas, en particular). Y cristalizó en la reunión de las Diputaciones vascas en Vitoria (al parecer por iniciativa del presidente de la Diputación de Vizcaya, el nacionalista Sota, que había accedido al cargo tras su triunfo en las elecciones provinciales de marzo de 1917), en la que, dejando al margen el proyecto de Estatuto que llevaban los nacionalistas vascos de Vizcaya, se acordó, además de dirigir un «Manifiesto al País», elevar un Mensaje al Gobierno.

Tanto en dicha reunión, como en las reacciones que suscitaron en la opinión pública dichos textos como en las diversas reuniones de distinto carácter mantenidas sobre la cuestión, se pusieron de manifiesto discrepancias de todo tipo: entre las Diputaciones; entre éstas y los parlamentarios y/o algunos municipios; incluso, en el seno de las mismas fuerzas políticas. Discrepancias, en general, entre los partidarios de solicitar sólo la reintegración foral (dinásticos, sobre todo alaveses y vizcaínos, y algún carlista); y los partidarios de solicitar la autonomía, dentro de la «unidad del estado español» e incluso dentro de la «unidad de la nación española» (carlistas e integristas y nacionalistas vascos).

Una serie de circunstancias (la huelga general de agosto de 1917; las discrepancias entre las distintas instituciones y fuerzas políticas; la dimisión de Dato, sustituido a principios de noviembre por el liberal García Prieto; las elecciones municipales de noviembre) retrasaron hasta finales de 1917 la entrega al Gobierno del Mensaje aprobado en verano. Pero el Mensaje entregado, como pusieron de manifiesto algunos autores, contenía significativas modificaciones respecto al texto aprobado: según observara Real Cuesta, «las palabras "Fueros" y "reintegración foral" han sido totalmente suprimidas», y solicitaba «dentro de la unidad de la Nación española, las más amplias facultades autonómicas», de forma que «el proceso de la demanda de las libertades vascas caminaba por el sendero de la autonomía, no por el del fuerismo, que (...) "no era lo nuevo, sino lo diferente"»<sup>5</sup>. Y, para Urquijo<sup>6</sup>, la solicitud de la más amplia autonomía, dentro de la nación española y el reconocimiento de la región como «organismo natural de autonomía» y de la Constitución como órgano del que emana esta autonomía en la articulación del Mensaje, es donde está –más que en la supresión de los términos fueros y reintegración foral– el paso del fuerismo como derecho tradicional a una concepción autonomista que aceptaba la realidad constitucional como ley fundamental de la que emanaban

---

<sup>5</sup> REAL CUESTA, Javier, «El PNV en 1917: de la intransigencia al oportunismo político», en *Letras de Deusto*, 12 (julio-diciembre 1976), págs. 113-140.

<sup>6</sup> URQUIJO GOITIA, Joseba Mikel, «La crisis de 1917. Las reivindicaciones autonómicas en el País Vasco», en II Congreso Mundial Vasco, *Congreso de Historia de Euskal Herria*. VII. Agirreazkuenaga, Joseba, - García-Sanz Marcotegui, Ángel, coords., *Evolución política (siglo XX) y los vascos en América* (San Sebastián, Txertoa Argitaldaria, 1988), págs. 305-310.

las leyes reguladoras de la autonomía; el paso del fuerismo al autonomismo, que en adelante se configurarían como conceptos incluso antagónicos.

En todo caso, la entrega, en diciembre de 1917, del Mensaje (que, de momento, no suscitó especial interés del Gobierno), inició una nueva fase de la campaña autonomista en cuyo liderazgo las fuerzas dinásticas (el guipuzcoano Fermín Calbetón fue uno de los promotores del movimiento) fueron desplazadas por el nacionalismo vasco, beneficiado de su ascenso electoral: si desde 1916, ostentaba la alcaldía de Bilbao, con Mario Arana (por real orden) y en las elecciones provinciales (marzo de 1917) se hizo con la mayoría de la Diputación de Vizcaya, las elecciones municipales de noviembre de 1917 confirmarían su ascenso en numerosos municipios y, en las elecciones generales de febrero de 1918, obtuvieron un resonante triunfo electoral en Vizcaya (cuatro de las seis actas vizcaínas y una quinta que sería anulada), además de representación en Guipúzcoa y Pamplona (con un acta en cada lugar) y tres Senadores.

En el marco de este ascenso del nacionalismo, cabe señalar la celebración, en septiembre de 1918, en Oñate, del I Congreso de Estudios Vascos, del que surgió la Sociedad de Estudios Vascos (que agrupó a buen número de intelectuales y contó con el respaldo de todas las fuerzas que desde 1917 estuvieron detrás de la reivindicación autonomista) o, en 1919, la Academia de la Lengua Vasca, aunque ambas se configuraron como entidades suprepartidistas.

Al calor del final de la I GM (octubre-noviembre de 1918) y de una nueva efervescencia de las reivindicaciones, la cuestión autonomista alcanzaría, en España, estado parlamentario, tras el acceso al poder de Romanones (diciembre de 1918), que designó una Comisión extraparlamentaria que elaborase un Estatuto de autonomía para Cataluña y otro para el País Vasco. El proyecto de Estatuto para el País Vasco fue elaborado (oyendo a las Diputaciones que expusieron las pautas de sus Mensajes de 1917) por una subponencia integrada por el nacionalista Chalbaud, el integrista Senante y el liberal Orueta que, en algunos aspectos, sería desvirtuado por la Comisión extraparlamentaria. El texto de ésta sirvió de base de Romanones para presentar al Congreso un proyecto de ley sobre organización autonomista municipal y regional, que llegó a ser dictaminado por la Comisión parlamentaria correspondiente (presidida por Alcalá Zamora, miembro también de la extraparlamentaria) oyendo, a finales de enero de 1919, a las Diputaciones e incorporando al proyecto gubernamental algunas de las aspiraciones contenidas en el informe de la subponencia (que fue reproducido como voto particular).

Sin embargo, el proyecto no llegaría a ser aprobado, fracasando «el único intento serio hecho por el régimen monárquico para hallar una solución auto-

nómica al problema regional español»<sup>7</sup>. Por varias razones: el rechazo de una radicalizada Lliga catalana al proyecto catalán acabó arrastrando al fracaso al proyecto vasco (Payne, 150-151); la caída de Romanones, que tampoco contaba con una mayoría estable en las Cortes, sustituido, en abril de 1919, por un Maura muy distinto al del «Gobierno largo»; y la actitud del maurismo en el País Vasco: aunque en 1917 se había planteado una alianza con el nacionalismo vasco, a lo largo de 1918, fue la fuerza que más trabajó en favor de una alianza de todas las fuerzas monárquicas con el objetivo de derrotar al nacionalismo, empeño que acabaría logrando tras la constitución de la Liga de Acción Monárquica (catalizada por su exclusión de la subponencia que había elaborado el proyecto de texto estatutario), que agrupó a los partidos maurista, liberal y conservador así como a los católicos independientes, en un frente común para recuperar el terreno perdido en 1918 en favor del nacionalismo vasco, algo que acabarían logrando con la colaboración de republicanos y socialistas. En Guipúzcoa, también una colaboración antinacionalista, en 1919, implicó a liberales, mauristas, republicanos y socialistas, y además a carlistas e integristas.

\* \* \*

Al acceder al poder tras el golpe de Estado de septiembre de 1923, Primo de Rivera veía el regionalismo con cierta simpatía (venía de ocupar el cargo de Capitán General de Cataluña...; buenas relaciones con la burguesía catalanista moderada) y expresó su disposición a impulsar un fortalecimiento de las regiones y su desenvolvimiento administrativo. En este sentido, contó con Víctor Pradera para elaborar un proyecto regionalista que contemplaba una reorganización de la administración provincial en diez, doce o catorce regiones, que –«dentro de la unidad de la patria»– se constituirían progresivamente, comenzando por aquellas que, como Cataluña, Vascongadas o Navarra, tenían ya competencias propias. También en esta línea, anunció a los representantes catalanes –cuya Mancomunidad fue respetada– próximas concesiones descentralizadoras y de autonomía administrativa; y anunció a representantes vascos su respeto a su régimen especial: las Diputaciones vasco-navarras fueron respetadas mientras las de régimen común fueron sustituidas (enero de 1924) y el Concierato económico sería renovado (1926).

Todas estas manifestaciones fueron compatibles, por otro lado, con el despliegue de una serie de medidas (jurisdicción militar para los delitos contra la unidad nacional; prohibición de banderas, salvo la nacional; declaración del castellano como único idioma oficial...) que, con el pretexto de combatir el separatismo, iniciaron una política persecución de los nacionalismos más radicales

---

<sup>7</sup> OLÁBARRI, Ignacio, «Un conflicto entre nacionalismos: la «cuestión regional» en España, 1808-1939», en *La España de las autonomías* (Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, 2ª ed.), I, pp. 69-147., cita de pág. 123.



(en el País Vasco, más que la *Comunión Nacionalista Vasca*, la sufrió el PNV, cuyo órgano *Aberrri* fue clausurado), pero que fueron rechazadas también por los sectores nacionalistas más moderados, y por sectores no necesariamente nacionalistas, cuyos representantes se alejaron de ella (la *Comunión* suspendió, oficialmente o de hecho, su actividad pública; y la *Sociedad de Estudios Vascos*, que, tras el fracaso de la campaña autonomista en 1919, se había propuesto estudiar los problemas que planteaba la autonomía vasca, aplazó el Congreso que había previsto para 1924 con este fin).

Con objeto de desarrollar su proyecto regionalista, Primo de Rivera pidió a los representantes de la Diputaciones vascongadas (que acudieron a él para solicitar para que no fuera modificado su sistema administrativo), el mismo septiembre de 1923, que concretasen sus aspiraciones en una Memoria. La Diputación guipuzcoana preparó una Memoria (aceptada por la de Álava), que solicitaba la reintegración foral plena, con la abolición de las leyes de septiembre de 1837, octubre de 1839 y julio de 1876; o bien la concesión de una amplia autonomía, concretada en los diversos aspectos que debían ser competencia de la región. Pero el texto sería rechazado por Víctor Pradera, por el órgano de los integristas donostiarras, *La Constancia*, y por la mayoría de la Diputación vizcaína, dominada por la Liga de Acción Monárquica, que a su vez lo estaba por los mauristas.

De todas formas, en la primavera de 1924 se produjo el viraje en la concepción primorriverista respecto de la cuestión regional. Y, aunque, en 1925, fue aprobado un Estatuto Provincial, obra de Calvo Sotelo, que recogía por primera vez en un texto legal el concepto «región» y disponía los medios para el establecimiento de las regiones, la parte del mismo que contenía estos preceptos nunca llegó a entrar en vigor. Ese cambio abortó esta vez el avance hacia la autonomía del País Vasco, que ya había sido de discrepancias entre las propias instituciones vascas antes de que se frustrara.

\* \* \*

Si, en definitiva, ningún proyecto de autonomía llegó a convertirse en realidad durante la Monarquía alfoncina, se debió a diversos factores, internos del País Vasco, unos; y derivados de las características del sistema político español, otros.

Entre los primeros, hay que destacar las «importantes diferencias entre las fuerzas políticas vascas sobre la interpretación del concepto de reintegración foral» (Fusi) a pesar de su común anhelo autonómico sinceramente sentido en la mayoría de los casos. Cuando, en 1919, se llegó a la fórmula de solicitar la derogación de las leyes de 19 de septiembre de 1837, 25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876, como medio de recuperar el sistema foral, el monarquismo —y a su cabeza, en muchos aspectos, el maurismo—, que dominó, en buena medida, y hasta 1931, la vida política vasca, experimentó un «enfriamiento» en

su fuerismo cuando no adoptó posturas decididamente antiautonomistas<sup>8</sup>, obstaculizando también la vía autonomista por la que, como alternativa a la reintegración foral, apostaron algunas de esas fuerzas (nacionalismo, carlismo) a partir de 1917, y haciendo imposible la solución del problema vasco dentro de la Monarquía.

Entre los factores derivados de la naturaleza del sistema político español, se ha apuntado hacia la estructura política de oligarquía y caciquismo, característica del sistema de la Restauración, que hacía imposible una transformación en el sentido autonomista de la monarquía constitucional<sup>9</sup>; y hacia la falta de voluntad de los partidos del turno para impulsar la democratización del régimen, que hubiera supuesto dejar regiones claves en el conjunto del país en manos de los nacionalismos periféricos (el nacionalismo vasco y el catalanismo), que estaban entre las fuerzas sociales sanas y progresivas a las que esa democratización, de haberse producido, hubiera acercado el poder<sup>10</sup>.

## 5.2. El problemático triunfo del autonomismo en la II República y la Guerra civil:

Tras la proclamación de la II República, se abordó nuevamente la cuestión autonomista que, para el País Vasco, se convertiría en uno de los principales problemas durante la etapa republicana (junto a los problemas sociolaborales derivados de la recesión económica o la protesta contra la política laicista de la izquierda republicana), entre otras razones porque, a diferencia de Cataluña, encontró diversos y numerosos obstáculos que sólo el estallido de la guerra civil permitió superar<sup>11</sup>.

El proceso autonomista se puso en marcha muy pronto. El mismo 14 de abril, José Antonio Aguirre, alcalde electo de Getxo, proclamó –siguiendo la actitud de Maciá, en Barcelona– la República vasca vinculada en federación con la República española (aunque sus efectos no serían los mismos pues el PNV no había participado en el Pacto de San Sebastián, 1930, ni podía considerarse la

---

<sup>8</sup> FUSI AIZPURUA, Juan Pablo, *El problema vasco en la II República* (Madrid, Turner, 1979), pp. 20-21.

<sup>9</sup> TUSELL, J. - FUSI, J.P., «La base histórica de las autonomías», en *Cómo articular las autonomías españolas* (Madrid, Fundes, 1980), pp. 21-50.

<sup>10</sup> OLÁBARRI, Ignacio, «Un conflicto entre nacionalismos: la «cuestión regional» en España, 1808-1939», en *La España de las autonomías* (Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, 2ª ed.), I, pp. 69-147., cita de pág. 139.

<sup>11</sup> La información, para esta etapa está tomada, sobre todo, de FUSI, Juan Pablo, *El problema vasco en la II República*, Madrid, Turner, 1979., y, del mismo autor, *El País Vasco, 1931-1937*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002; GRANJA SÁINZ, José Luis de la, *El Estatuto Vasco de 1936. Sus antecedentes en la República. Su aplicación en la Guerra Civil*, Oñati, Instituto Vasco de la Administración Pública, 1988; y PABLO CONTRERAS, Santiago de, *Los problemas de la autonomía vasca en el siglo XX: la actitud alavesa, 1917-1979*, Oñati, Instituto Vasco de la Administración Pública, 1991.

primera fuerza política vasca); y puso en marcha, junto a otros cuatro alcaldes nacionalistas vascos de Vizcaya un «movimiento de alcaldes» (asamblea de alcaldes del 17 de abril), liderado por el PNV, que aspiraba a recuperar el liderazgo político de los nacionalistas vascos y, sobre todo, a lograr un Estatuto de Autonomía para el País Vasco. El movimiento de alcaldes encargó la redacción de un proyecto de Estatuto a la Sociedad de Estudios Vascos que, apremiada por el anuncio de otros proyectos en diversas instancias, Gestoras o diversos grupos políticos, preparó un proyecto de Estatuto para el 31 de mayo.

El proyecto de la Sociedad de Estudios Vascos (SEV)<sup>12</sup> fue elaborado por una Comisión y una Sociedad que reflejaban el pluralismo político del País Vasco (tradicionalistas, monárquicos, católicos independientes, republicanos, nacionalistas del PNV y de ANV...): de ahí que tuviera un carácter plural, no partidista, que fuera fruto de la transacción entre fuerzas políticas heterogéneas. Desde el punto de vista de su contenido, consagraba, por primera vez, en un texto jurídico la personalidad política del País Vasco integrando sus cuatro territorios peninsulares; establecía una autonomía enormemente amplia (que alcanzaba a la justicia y la enseñanza en todos sus grados; y la defensa, en parte) basada en el principio de la soberanía del pueblo vasco.

El Estatuto de la SEV fue aceptado en principio por el Partido Nacionalista Vasco, que, para no perder la dirección del movimiento autonomista, difundió el texto entre los ayuntamientos y convocó una asamblea de alcaldes, para el 14 de junio, para su aprobación. En dicha asamblea, celebrada en Estella, se aprobó la inclusión de varias enmiendas al proyecto (auspiciadas por los nacionalistas, en alianza con los carlistas y los católicos independientes, y difícilmente aceptables para las izquierdas, que no acudieron a esa asamblea), que configuraron el Estatuto de Estalla («un hijo nacionalista y confesional» del Estatuto de la SEV, I. Estornés).

Entre las modificaciones que las enmiendas aprobadas en Estella introdujeron (Granja, 1988, 22-28):

- \* Contemplaba un Estado vasco unitario en el marco de Estado español confederal (cuando aún no había sido aprobada la constitución), en el que los Municipios aspiraban a la reintegración foral plena y en el que, por otra parte, no había una clara separación entre ejecutivo y legislativo.
- \* Se reservaba al Estado vasco la facultad de establecer relaciones con la Santa Sede, cláusula esencial en el proyecto estatutario, que cimentó la alianza entre el PNV, el carlismo y el catolicismo independiente (que vieron en el Estatuto la posibilidad de aislar al País Vasco de la

---

<sup>12</sup> CASTELLS, J.M., «El componente foral de la inicial pretensión estatutaria vasca de la II República: el proyecto de la Sociedad de Estudios Vascos», en *Boletín del Instituto Gerónimo de Uztáriz*, 2 (1998), pp. 35-41.

política, para esas fuerzas, laicista de la II República) para las elecciones constituyentes de 28 de junio de 1931, pero que configuraba un «Gibraltar vaticanista» (en expresión del líder socialista Indalecio Prieto), inaceptable para las izquierdas.

- \* Su carácter democrático era cuestionable: aparte de imprecisa distinción ejecutivo/legislativo, no se exigía la ratificación del estatuto por referéndum; se preveían formas de sufragio «tradicionales» (forales, por tanto, no democráticos) para algunas instituciones; y se exigía diez años de residencia mínima consecutiva (dos sólo en el proyecto de SEV) para que los no vascos pudieran adquirir la ciudadanía vasca (suponía la negación de derechos políticos a los inmigrantes).

El Estatuto de Estella fue patrocinado en adelante por el «movimiento de alcaldes», mientras las Gestoras de las cuatro provincias aceptaron a finales de junio y patrocinarían desde entonces el de la Sociedad de Estudios Vascos, dos textos cuyas diferencias –según ha insistido Granja– eran tan sustanciales que desvirtuaban el carácter pluralista del Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos (que «pudo ser el común denominador que uniese a las fuerzas derechistas e izquierdistas de Euskadi»), para configurar otro «incompatible con las izquierdas y el Gobierno de la República»<sup>13</sup>.

Su aprobación dividió al País Vasco en los dos bloques antagónicos que se enfrentarían en las elecciones a Cortes Constituyentes dos semanas después: el Bloque católico (cuyo programa electoral era el Estatuto de Estella), con el PNV, Comunión Tradicionalista y catolicismo independiente, que obtuvo el triunfo (10 de los 17 escaños del País Vasco, sin Navarra) y configuró la minoría vasco-navarra en el Parlamento. Y el Bloque republicano-socialista, que propugnaba un estatuto liberal y no clerical, que obtuvo un buen resultado (7 diputados) y el triunfo en Bilbao y los principales núcleos urbanos.

En todo caso, el proyecto de Estatuto de Estella, que fue entregado al Presidente del Gobierno provisional de la República, Alcalá Zamora, en septiembre de 1931, por una nutrida representación de alcaldes, quedaría paralizado e inviable el mismo mes por una serie de razones: no había sido aprobada aún la Constitución; no existía un compromiso del Gobierno provisional con las fuerzas que lo patrocinaban, nacionalistas y carlistas, por no haber participado en el Pacto de San Sebastián; el procedimiento –asambleas de alcaldes en vez de un plebiscito– era, cuando menos, discutible... Pero, en definitiva, por inconstitucional (lo sería tras la aprobación, en septiembre, del artículo constitucional que reservaba al Estado las facultades para concordar directamente con la Santa Sede), antidemocrático (en alguna forma de elección

---

<sup>13</sup> GRANJA, p. 162; y su reseña al libro de S. de PABLO sobre Alava y la autonomía vasca, en *Muga*, nº 49, diciembre 1985, pp. 92-96.



contemplada en él) y clerical y antirrepublicano (llegaba impulsado por unas fuerzas, nacionalismo y tradicionalismo, declaradamente hostiles al Gobierno provisional, dominado por republicanos y socialistas; hostilidad que se concretó especialmente, durante los primeros meses del nuevo régimen, en la cuestión religiosa: la expulsión del obispo de Vitoria; y la separación Iglesia-Estado, cuya aprobación decidió a la minoría vasco-navarra a retirarse de las Cortes, el 31 de octubre).

Una segunda fase del proceso estatutista para el País Vasco se iniciaría tras la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1931, acompañada –el día anterior a su promulgación– del decreto que regulaba dicho proceso: asambleas de municipios en cada una de las cuatro provincias para decidir si el Estatuto había de ser único o no; elaboración del texto por las Gestoras (corporaciones designadas para hacerse cargo de las Diputaciones); aprobación en asamblea conjunta, en caso de que la decisión hubiera sido la de estatuto único; referendium popular en las cuatro provincias; aprobación en Cortes. La disposición ponía en manos de las izquierdas (de las Gestoras) la iniciativa autonomista, aunque el PNV (que se había negado a participar en las Gestoras), a diferencia de la Comución Tradicionalista, aceptó el decreto (en ese momento, las Gestoras habían asumido el Estatuto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos, que el PNV había encargado y aceptado); y se integró, junto a republicanos y socialistas, en la Comisión constituida por las Gestoras para poner en marcha el proceso estatutario.

La Comisión –tras las asambleas provinciales separadas, enero de 1932, que se pronunciaron de forma abrumadoramente mayoritaria, aunque algo menos en Navarra, por el Estatuto único– preparó, para marzo de 1932, el nuevo proyecto de Estatuto, que sería conocido como el Estatuto de las Gestoras. Más largo, preciso y completo que el Estatuto de Estella, el nuevo texto era inferior al de Estella en varios aspectos: reconocimiento previo de la personalidad política del País Vasco, soberanía del pueblo vasco, extensión de las facultades autonómicas, aplicación del bilingüismo...; era superior en otros: elaboración por consenso entre fuerzas derechistas (PV y algunos católicos independientes) e izquierdas (ANV, republicanos, PSOE); suponía una mayor integración regional de Euskadi-Euskalerría-País Vasco (en vez de Estado Vasco), como «núcleo político administrativo autónomo» (frente al modelo confederal de raigambre foral y de inspiración nacionalista de Estella); y más democrático que los de 1931 en lo relativo a la no discriminación de inmigrantes, el tipo de sufragio, la separación de poderes o la responsabilidad del ejecutivo (Granja, 1988, 41-43)

El proyecto, aceptado, en abril de 1932, no sólo por las Gestoras, sino también por el ya inoperante «movimiento de alcaldes» (gracias a la política de distensión protagonizada en esos momentos por el PNV), encallaría ante nuevas dificultades que paralizarían a mediados de 1932 la elaboración del Estatuto:

- a) Sobre todo, por el rechazo de Navarra al Estatuto (en asamblea de municipios de las cuatro provincias, celebrada en Pamplona el 19 de junio de 1932), por un endurecimiento de la postura antiestatutista de republicanos y socialistas; y, sobre todo, por la postura de la Comunión Tradicionalista a quien dejó de interesar un estatuto que ya no era un instrumento para combatir a una República laica y democrática. El rechazo suponía el abandono por esta provincia del camino estatutista<sup>14</sup>.
- b) La nueva escalada de tensión entre el nacionalismo (que, tras ese fracaso, rompería con el carlismo y evolucionaría hacia el centro del espectro político) y las izquierdas (segunda mitad de 1932 - primeros meses de 1933), cuya razón de fondo hay que buscarla en el deseo de éstas de marginar al PNV del proceso estatutista.

No obstante, la buena voluntad de Prieto (que llevó a San Sebastián la firma del Estatuto catalán a finales de 1932) y el acceso al poder de Lerroux (septiembre de 1933, que inició momentánea distensión con PNV en País Vasco) permitieron reanudar la tramitación del proyecto. En abril de 1933 se elaboró un nuevo texto (similar al de 1932, sin las referencias a Navarra, pero con una fórmula que preveía su posible incorporación) por una nueva ponencia de las Gestoras, esta vez sin representación del PNV. En agosto de 1933 y previa modificación del decreto de diciembre de 1931, fue aprobado en la preceptiva asamblea de Ayuntamientos de las tres provincias, celebrada en Vitoria (en la que aumentó el número de municipios alaveses contrarios al Estatuto, aunque, en conjunto, fue abrumadora la mayoría de municipios favorables al mismo). En noviembre de 1933 se celebró el referéndum popular en que la masiva aprobación en Guipúzcoa y Vizcaya fue empañada por el resultado de Álava, cuya elevada abstención (auspiciada por los socialistas, sobre todo, para quienes el PNV había capitalizado toda la gestión estatutista de 1931-1933) supuso que sólo el 46-47 % del censo se pronunciara a favor del Estatuto. (Esta diferente actitud de Álava, vislumbrada ya en 1917, pudo explicarse por la influencia de la defección navarra y la del tradicionalismo, cuyo líder Oriol evolucionó de una postura proestatutista a otra decididamente anti-autonomista en los años finales de la República). En diciembre de 1933, fue presentado a las Cortes surgidas de las elecciones de ese año, de mayoría centro-derechista, que designaron la Comisión dictaminadora, de la que fue secretario Aguirre.

---

<sup>14</sup> Para la controvertida y trascendental reunión de Pamplona (sobre todo, por la obra de JIMENO JURÍO, José María, *Navarra jamás dijo no al Estatuto Vasco*, Pamplona, Punto y Hora, 1977), un buen estado de la cuestión en GRANJA, pp. 289-295, y, sobre todo, I. OLABARRI "Navarra y el Estatuto Vasco: la decisión de 1932", en *Cuestiones de Historia Moderna y Contemporánea de Navarra* (Pamplona, EUNSA, 1986), pp. 127-142; y también las referencias contenidas en el artículo de S.G. PAYNE, "Navarra y el nacionalismo vasco en perspectiva histórica", en *Príncipe de Viana*, 171 (enero-abril 1984), pp. 101-113.

La tramitación parlamentaria del Estatuto se vería obstaculizada y paralizada, primero, por las dudas que los resultados del referéndum en Álava plantearon acerca de la inclusión de esta provincia en el proyecto estatutario (dudas que sirvieron a la CEDA, la minoría más fuerte dentro del nuevo Parlamento, para oponerse a un Estatuto que pugnaba con su concepción unitaria de España). Después, por las tensiones políticas entre el PNV y las fuerzas radical-cedistas (tensiones en torno a un Estatuto del Vino atentatorio contra Concierto; retirada del PNV del Parlamento entre junio y octubre de 1934, en solidaridad con los catalanes) y la aproximación del PNV a las izquierdas en el verano de 1934. Tras su vuelta al Parlamento, la revolución de 1934, en la que el PNV fue acusado de participar, prolongó esas tensiones y dificultades. Los trabajos de la Comisión parlamentaria se reanudaron a mediados de 1935, pero, cuando estaba dictaminado casi todo el proyecto (salvo el discutido título referente a las cuestiones tributarias), se produjo la disolución de las Cortes en diciembre de ese año. En suma, durante el bienio radical-cedista, «una combinación de incidentes imprevisibles, errores de cálculo político, presiones y compromisos igualmente políticos y algunas desafortunadas decisiones individuales provocó nuevas complicaciones y más dilaciones en un proceso que parecía fatalmente condenado al fracaso» (Fusi, 112).

Tras la victoria frentepopulista en las elecciones de febrero de 1936, a las que el PNV acudió en solitario, junto al Bloque contrarrevolucionario y al Frente Popular, y a las que éste acudió (al menos, a través de su principal portavoz, Prieto) con una decidida voluntad de aprobar la autonomía del País Vasco, se abriría nuevamente el camino hacia el Estatuto.

El triunfo de nacionalistas vascos y frentepopulistas en Vizcaya y Guipúzcoa inició una colaboración, antes inexistente, entre ambos (acercamiento del PNV a Azaña; participación de Aguirre y Prieto en homenaje a Maciá, en Bilbao), fruto de la cual fue: la constitución de la Comisión de Estatutos en las Cortes, de la que Prieto y Aguirre eran presidente y secretario respectivamente; la reanudación de sus trabajos sobre el texto plebiscitado en noviembre de 1933; y, finalmente, la preparación —a propuesta de Prieto, para salvar los obstáculos planteados por el obstruccionismo de Oriol y la validez de los resultados de Álava, que fue aceptada— de un texto más breve y cuya tramitación resultara más rápida.

El nuevo texto, denominado el Estatuto de las Izquierdas, fue redactado por una ponencia compuesta por el socialista Amilibia, el nacionalista Aguirre y el republicano-agrario Rodríguez de Viguri. Su texto se centraba en la enumeración de las facultades autonómicas y dejaba a las Diputaciones que habrían de elegirse tras la entrada en vigor del Estatuto la regulación de los poderes del País Vasco. El Estatuto de 1936 es bastante distinto al refrendado en 1933: más breve e impreciso, por una parte; más parecido al de Cataluña, 1932, por otra: se suprimían las menciones relativas a los derechos históricos y a la restauración

foral (la República no reconocía otros derechos que los emanados de la Constitución, pero no aceptaba derechos históricos preconstitucionales); se suprimía también la mención relativa a la futura integración de Navarra; se simplificaron disposiciones relativas a los poderes vascos, que quedaron indeterminados (se redujeron las competencias autonómicas o se acentuó el poder de las Cortes...). El texto quedó concluido para fines de mayo de 1936 y, en poco tiempo, quedó prácticamente dictaminado (en una tramitación al margen de lo dispuesto en el decreto de diciembre de 1931). Aunque tampoco faltaron debates para su aprobación y la parte referente a Hacienda prolongó, otra vez, las últimas negociaciones, en los momentos anteriores a la sublevación militar de julio de 1936 el acuerdo para su aprobación estaba prácticamente ultimado.

La sublevación militar retrasó nuevamente la aprobación del Estatuto, que (en la dramática tesitura que la sublevación colocó al PNV, que aplazó hasta después del verano su decisión definitiva sobre la misma, a la espera de sus negociaciones con el Gobierno de la República) se convirtió en la baza de los republicanos y socialistas para atraerse al nacionalismo al bando republicano; y en la posibilidad para los nacionalistas vascos de alcanzar finalmente la autonomía.

Tras las negociaciones entre el PNV y Prieto, del verano (septiembre) de 1936, y la aceptación de Manuel de Irujo de formar parte de un Gabinete republicano (por su reconocido catolicismo podría facilitar las relaciones entre el Estado y la Iglesia ante el cariz religioso que, particularmente en los primeros meses, adquirió la contienda), como Ministro sin cartera en el Gobierno Largo Caballero (constituido el 4 de septiembre de 1936), unas mermadas Cortes reunidas en Valencia aprobaron rápidamente –y por aclamación– el Estatuto, el 1 de octubre de 1936: su rápida aplicación dio paso al primer Gobierno Vasco, el 7 de octubre de 1936.

\* \* \*

En suma, son numerosos los factores que explican la tardía consecución del Estatuto de autonomía: las discrepancias entre las fuerzas políticas y sociales acerca del carácter y atribuciones de las instituciones autonómicas (derivadas, en parte, de las discrepancias en torno a la idea cultural y política de Euzkadi y de su caracterización geográfica); los errores políticos, sobre todo, de nacionalistas (ausencia del Pacto de San Sebastián; apoyo al proyecto antirrepublicano de Estella y la alianza con un enemigo acérrimo de la República; retirada de las Cortes en 1934) y socialistas (abstención en Álava); las dificultades del PNV para lograr una alianza sólida con los partidos republicanos de ámbito nacional; y los celos que la “regionalización” del Estado republicano despertaba tanto entre los nacionalistas vascos y catalanes, para quienes la solución se quedaba corta, como entre los nacionalistas españoles, para quienes iba demasiado lejos.



Y el Estatuto de 1936 fue, y no por efecto de la sublevación y de la guerra, «el resultado de muchas e importantes supresiones y modificaciones introducidas por las Cortes en el proyecto plebiscitado, de modo que la extensión de la autonomía vasca quedó reducida sensiblemente» (Granja, 1988, 61), por lo que pudo ser calificado «irreconocible, reducido y mutilado» (Castells y Estornés).

\* \* \*

La sublevación militar de julio de 1936 y la Guerra civil no obedecieron a factores relacionados con la dinámica vasca (como se señala después), pero afectó obviamente al País Vasco –entre julio de 1936 y junio de 1937, con sus secuelas de pérdidas humanas y materiales..., además de la fractura social y la posterior represión–, que tuvo también sus peculiaridades en el marco de la guerra civil español.

El levantamiento de 18 julio (al que se adhirieron miles de requetés que permitieron su triunfo en Navarra y casi toda Álava, desde el 19 de julio) tuvo distinta naturaleza en las diferentes provincias y dio lugar a situaciones diferentes (Fusi):

- a) Triunfó en Álava (al igual que en Navarra), gracias a la confluencia de una conspiración civil (promovida por las mayoritarias fuerzas derechistas y tradicionalistas) y la militar (dirigida desde el Gobierno Militar por Alonso Vega), y al amplio apoyo popular al levantamiento que dieron paso al control de la provincia –salvo la zona norte: el valle de Ayala– por milicias de voluntarios armados, en su mayoría requetés, y al establecimiento de un nuevo orden político por los militares, que fue posible en definitiva porque esta provincia (al igual que Navarra) se identificó moral y políticamente con el alzamiento del 18 de julio. Sólo el valle de Ayala resistió a la sublevación, estableciéndose en él el frente de combate.
- b) Fracasó en Vizcaya, donde las autoridades republicanas descubrieron a tiempo a los militares implicados en la sublevación; se autorizó la formación de milicias armadas en defensa del orden republicano; y, en agosto, se formó una Junta de Defensa, encabezada por el Gobernador civil e integrada por representantes de los partidos democráticos, que se hizo con el poder hasta la formación del Gobierno Vasco.
- c) Fracasó también en Guipúzcoa, donde la insurrección –apoyada por parte del cuartel de Loyola y otras fuerzas de San Sebastián, y en general mejor organizada y más fuerte que en Vizcaya– fue sofocada por milicianos socialistas, comunistas y anarquistas y las fuerzas de la Guardia Civil para finales de julio. A diferencia de Vizcaya (donde se mantuvo la unidad del poder), en Guipúzcoa el poder se fragmentó en Juntas de Defensa de ámbito comarcal o local, con diferentes mayorías (anarquistas

ta, nacionalista, socialista, frentepopulista...) lo que restó eficacia a su defensa y posibilitó la ocupación del territorio, en septiembre, por los sublevados, que avanzaron desde Navarra hasta quedar frenados en el Deva.

Tras el levantamiento y su fracaso parcial, que dio paso propiamente a la guerra, en el País Vasco se pueden distinguir dos grandes etapas de la guerra, desde el punto de vista militar (político-militar), separadas por la constitución del Gobierno Vasco.

- a) Una primera etapa, anterior al 7 de octubre, sería la etapa de las Juntas de Defensa, surgidas espontáneamente en Vizcaya y Guipúzcoa y asumieron el poder en la zona republicana. Tuvo un carácter mayoritariamente izquierdista, frentepopulista, republicano y obrerista (aunque el PNV jugó un importante papel con la formación de sus propios batallones y con su participación en las Juntas de Defensa).

En el plano militar, es la etapa de la campaña de Guipúzcoa (julio-septiembre de 1936), cuya caída fue consecuencia del colapso casi total del poder político y militar que allí se produjo –al igual que en otras zonas republicanas– en las primeras semanas de la guerra.

- c) La segunda etapa, entre el 7 de octubre de 1936 y el 19 de junio de 1937 (o final de la guerra en territorio vasco), sería la etapa del Gobierno Vasco, que asumió la responsabilidad política y militar en la Euskadi autónoma (reducida prácticamente a Vizcaya). Tuvo un carácter mayoritariamente nacionalista (aunque las restantes fuerzas izquierdistas jugaron un papel importante en el Gobierno Vasco y en las operaciones militares a través de sus batallones).

En ella, en el plano militar, hay que señalar:

- \* la ofensiva sobre Villarreal (noviembre y diciembre de 1936), que fracasó en su intento de quebrar la retaguardia de las tropas franquistas concentradas sobre Madrid cortando la comunicación ferroviaria Irún-Madrid; y
- \* la ofensiva sobre Vizcaya (marzo-junio de 1937), fruto del cambio de estrategia de Franco que, tras su fracaso en su intento de conquistar Madrid, se orientó al Frente Norte para hacerse con la infraestructura industrial y minera de Vizcaya. La ofensiva tuvo dos fases: una primera, en la que se enmarcan los bombardeos de Ochandiano, Durango y Guernica (el 26 de abril), permitió la caída del territorio vizcaíno hasta la línea Durango-Guernica; y la segunda, entre mayo y junio, en la que el lehendakari Agirre asumió directamente el mando militar, permitió el avance sobre Bilbao y, tras la superación del «Cinturón de Hierro» (12 junio), la entrada de las tropas franquistas en la capital (19 de junio de 1937) y su avance hasta Asturias (que caería en octubre de 1937).

Pero perdido el territorio vasco, el PNV de Juan Ajuriaguerra optó por la solución italiana: el abandono de la guerra mediante la rendición de sus batallones, en virtud del Pacto de Santoña, a finales de agosto de 1937, a las tropas fascistas italianas (con las que algunos dirigentes nacionalistas, Onaindía y Ajuriaguerra, habían iniciado conversaciones en mayo). El Pacto acabó siendo una rendición incondicional de los batallones vascos a las tropas italianas, que poco después les convertirían en prisioneros franquistas (los dirigentes políticos y militares fueron detenidos y, tras juicio sumarísimo, 14 de ellos fusilados). Aunque destacados nacionalistas, como el Presidente Aguirre y el Ministro Irujo, junto con el Gobierno Vasco y el Frente Popular de Euskadi, se trasladaron a Barcelona y continuaron vinculados a la República hasta el fin de la guerra, exiliándose después.

\* \* \*

Desde el punto de vista de su naturaleza, la Guerra civil en el País Vasco, presenta peculiaridades en el marco del enfrentamiento civil español. En primer lugar, se puede decir que no obedeció a factores relacionados con la dinámica vasca. No faltaron numerosos factores de conflicto en la sociedad vasca durante el primer tercio del siglo XX (factores de tradicionalidad y elementos de modernidad; españolismo y nacionalismo vasco; librepensamiento y vasquismo; socialismo y liberalismo; industrialismo y ruralidad...), pero también aparecen numerosas iniciativas de síntesis, de forma que muchas veces predomina el espíritu de tolerancia y de diálogo, hasta el punto de que se puede afirmar que en ningún momento se produce una ruptura decisiva de la convivencia vasca<sup>15</sup>.

Y sin embargo, una vez estallada, fue una «guerra civil vasca» además de una guerra civil española en el País Vasco (sería la peculiaridad de la guerra civil en Euskadi). Aunque la Guerra civil en Euskadi adquirió (o se le pretendió dar) –sobre todo, después de la aprobación del Estatuto y de la formación del Gobierno Vasco– el carácter de una guerra vasca contra una agresión exterior (cuyo símbolo sería el bombardeo de Guernica), más bien, la guerra fue una civil vasca, fruto de un conflicto de ideas<sup>16</sup>: hacia ello apuntan el hecho de que hubo fuerzas políticas vascas en ambos bandos; la existencia de una poderosa fuerza política de masas, el carlismo, decidida a acabar con la República, y que apoyó y participó en la conspiración y la sublevación; la división ante el estallido del conflicto y en sus primeros meses en el seno del PNV (cuya opción

---

<sup>15</sup> OLÁBARRI, Ignacio, «El País Vasco en el primer tercio del siglo XIX: la crisis del monarquismo liberal», en *Estudios en homenaje a su primer Rector y Fundador de la Universidad Hispanoamericana, Dr. Vicente Rodríguez Casado* (Madrid, Asociación de la Rábida, 1988), pp.189-206.

<sup>16</sup> GOÑI GALARRAGA, Joseba M., *La guerra civil en el País Vasco. Una guerra entre católicos*, Vitoria, Eset, 1989. OLÁBARRI, Ignacio - MEER, Fernando de, «Aproximación a la guerra civil en el País Vasco (1936-1939) como un conflicto de ideas», en *Cuadernos de Sección. Historia-Geografía*, 17 (1990), pp. 141-172.

por la República –aceptada no sin reticencias entre las bases, sobre todo en Álava, y también en Guipúzcoa, donde no faltaron militantes, como Arteche, que optaron por el bando sublevado– permitió, por otra parte, la superación de la alianza frentepopulista en una alianza más amplia que, en parte y desde el punto de vista sociológico, encuadra a parte de la burguesía vasca; y que evitó un proceso revolucionario de la clase trabajadora como en otras zonas republicanas). Como guerra civil vasca, dividió a la Iglesia y al clero, una parte de los cuales se opusieron militar y políticamente a los sublevados, adoptando una postura heterodoxa (que alcanzó a Mateo Múgica); e incluso a las familias, en las familias en las que es relativamente abundante la presencia de elementos nacionalistas vascos y derechistas, cada uno de los cuales, como vascos, como optaron por uno u otro bandos (aunque familiaridad incluso contribuyera a restañar heridas).

Pero, sobre todo, el verdadero hecho diferencial de la guerra en el País Vasco fue la aprobación (1 de octubre) del Estatuto de autonomía y su rápida aplicación con la formación del primer Gobierno Vasco (7 octubre) bajo la hegemonía del PNV (cuatro carteras) y presidido por Aguirre<sup>17</sup>, aunque únicamente tendría vigencia real en Vizcaya y una pequeña parte de Guipúzcoa.

En las excepcionales circunstancias en las que el Gobierno Vasco ostentó en la práctica unas atribuciones mucho más amplias que las contenidas en el Estatuto. En los nueve meses que duró, el Gobierno de José Antonio Aguirre hizo de la Euskadi autónoma (reducida a Vizcaya) un pequeño estado semiindependiente al concentrar en sus manos todos los poderes, incluido el militar, lo que provocó conflictos del Gobierno republicano en el que participaba el nacionalista vasco Manuel de Irujo. Pero, en su importante labor durante la guerra, cabe destacar: el mantenimiento del orden, que permitió el mantenimiento del culto católico, así como el del orden social (no hubo revolución social)<sup>18</sup>; aseguró el abastecimiento; reorganizó la administración regular de justicia en el territorio dependiente de su jurisdicción; creó una policía autónoma (la ertzantza); creó una incipiente Universidad a partir de la Facultad de Medicina del Hospital de Basurto; promovió la enseñanza del euskera en niveles primarios, entre otras iniciativas; estructuró ejército (en principio espontáneo), de 40.000-50.000 hombres, que participaría en ofensiva sobre Vitoria y Miranda, por Villarreal; incluso, emitió moneda. Sobre todo, tras la ofensiva franquista iniciada a finales de marzo de 1937, el Gobierno Vasco

---

<sup>17</sup> Aguirre fue elegido por el voto de los alcaldes de los municipios vascos bajo el control de la República); y en el Gobierno Vasco estaban presentes todas las fuerzas políticas que apoyaban a la República: el PSOE (con tres carteras), y Unión Republicana, Izquierda Republicana, ANV y PCE (con una cartera cada una).

<sup>18</sup> Aunque no pudo evitar una represión incontrolada durante la guerra (por ejemplo, los 227 presos asesinados en Bilbao por milicianos incontrolados en enero 1937), de diferentes características a la represión institucionalizada (Consejos de guerra, multas, depuraciones, destierros, humillaciones...).



fue asumiendo la dirección de la guerra (tras unos meses en que estuvo en manos de los militares): creó Hospital Central Militar y Escuela Militar de Euskadi, entre otras instituciones; militarizó empresas de utilidad pública; en mayo de 1937, Aguirre asumió mando militar.

La caída de Bilbao en poder del ejército franquista, el 19 de junio de 1937 y la inmediata ocupación de Vizcaya pusieron fin a la guerra en el territorio vasco cuyas recién creadas instituciones autonómicas fueron abolidas, al ser consideradas –como todas las medidas tomadas por el Gobierno republicano después del 18 de julio– sin valor ni efecto por el régimen franquista.

### 5.3. Nuevo “perfil” del problema vasco en el Franquismo

El final de la guerra civil dio paso al sistema franquista, que se prolongaría durante cerca de cuarenta años y a cuya dinámica se acomodaría, como en etapas anteriores y con sus peculiaridades, la trayectoria histórica del País Vasco. Un sistema

- \* de rasgos totalitarios en sus comienzos: un nuevo estado, ilegalización de partidos y sindicatos, clandestinidad y exilio de vencidos y oposiciones;
- \* una dictadura, después: centralizadora, uniformista, expresión de un nacionalismo autoritario;
- \* con hegemonía de un limitado pluralismo de familias políticas (carlistas, falangistas, derechas tradicionales...), cuyas diferencias se diluirían progresivamente en favor de una creciente identificación franquista;
- \* autárquico, al menos hasta en torno a 1950 (aislamiento, racionamiento, hambre, estraperlo, mercado negro...);
- \* que, tras los años 1950 (reconocimiento exterior, fin del racionamiento y del mercado negro, salvo para productos industriales y materias primas, proteccionismo, inflación, desequilibrios), vivió (a partir del Plan de Estabilización de 1959 y Planes de Desarrollo de los años 1960) una onda expansiva y de prosperidad, que propició un fuerte cambio social (boom demográfico, inmigración, desarrollo urbanístico...) y acentuó la acomodación de amplios sectores de la sociedad al régimen, y que se prolongó hasta mediados de los años setenta, ya en una última etapa –1969-1975– de crisis del propio régimen; y
- \* sostenido siempre sobre la exclusión de los vencidos, que engrosaron el exilio.

Un sistema y un régimen, por otra parte, al que contribuyeron significados vascos que ocuparon altos cargos de responsabilidad política (Lequerica, Castiella, Areilza, Esteban Bilbao, Iturmendi...); combatido –incluso feroz, aunque infructuosamente– por otros; aceptado de forma entusiasta por muchos, rechazado visceralmente por otros muchos, y al que se acomodó –de forma más o menos

pasiva— buena parte de la sociedad vasca (incluso, la mayor parte de la sociedad vasca, no sólo grupos sociales conservadores, sino también clases medias y sectores obreros, se acomodó al régimen, muchas veces manteniéndose apartada de la vida política, al socaire del apoliticismo fomentado por el régimen).

La peculiaridad del País Vasco durante esta etapa (en la que cabe destacar el nuevo impulso económico de los años 1960 y primeros 1970, y el crecimiento demográfico que le acompañó y que configuró una sociedad definitivamente urbana) quizá resida en el papel que jugó en la oposición al franquismo.

La oposición, en los primeros años, fue encabezada por el PNV, que esperaba que, tras la II Guerra Mundial, los aliados acabaran con el régimen franquista. De ahí, el proamericanismo de Aguirre y el Gobierno Vasco en el exilio, que (tras el Consejo Nacional Vasco, creado en Londres por Manuel de Irujo, en 1940, como organismo que trataba de obtener la ayuda de los aliados y de cubrir la representación de las instituciones vascas en un momento en que el lehendakari y sus consejeros se encontraban en la Europa ocupada) puso en marcha una organización clandestina de apoyo a los aliados, cuyas actividades —apoyadas por las delegaciones vasca en América— se verían obstaculizadas por el rápido avance alemán.

Tras II GM, se intensificó la acción antifranquista, con iniciativas como el Pacto de Bayona (marzo de 1945), entre partidos y sindicatos vascos en exilio, que suponía respaldo al Gobierno vasco en exilio, a la vez que el reconocimiento del PNV como cabeza de la oposición en Euskadi; o las actividades clandestinas, que culminaron en las huelgas generales de 1947 (30.000 huelguistas, sobre todo en Vizcaya y Guipúzcoa, que permiten afirmar su éxito social) y 1951, relacionadas con la política del Gobierno Vasco de aprovechar la coyuntura internacional postbélica para unir su futuro al de las democracias occidentales y llamar la atención de Estados Unidos y los aliados sobre la pervivencia de la dictadura franquista y la fuerza de la oposición nacionalista en el País Vasco.

Pero la nueva realidad internacional a partir de 1947, la guerra fría frustró las pretensiones de Aguirre y acabó agotando la estrategia de oposición del PNV. En los años 1950 emergería una oposición de nueva naturaleza: por el distanciamiento de la Iglesia católica del régimen, desde finales de ese decenio, acentuada con el Vaticano II; el resurgimiento del movimiento obrero y el papel del Partido Comunista, que impulsó Comisiones Obreras y se introduciría en el sindicato vertical; y, sobre todo, por el surgimiento de ETA, expresión de una renovación generacional dentro del nacionalismo vasco y del deseo de un mayor activismo, que se convertiría en el grupo antifranquista de mayor resonancia pública, aunque no fuera sólo antifranquista, sino que, desde su manifiesto fundacional, propugnara «en lo nacional (...), la autodeterminación del destino de nuestra Patria» (S. De Pablo, *El péndulo*, II).

La aparición de ETA fue la más significativa y trascendental ruptura en la historia del nacionalismo vasco, no sólo por el recurso a la –desde la perspectiva de la nueva organización– lucha armada y al terrorismo, sino, antes de ella,

- \* por la introducción de una nueva concepción del pueblo vasco, cuya identidad radicaría, no ya en la etnia y la religión (como para el nacionalismo sabiniano, que consideraba la lengua y los fueros como manifestación de esa identidad), en la territorialidad y en la lengua, lo que le llevaría a enfatizar el uso del euskera como prioritario para la construcción de la nación, siguiendo las tesis que afirmarían que la lengua es un sistema de representación de la realidad que determina la visión del mundo;
- \* y también por la mezcla de elementos nacionalistas vascos radicales y marxistas-leninistas-maoístas (y, con el tiempo, no han faltado componentes de carácter ácrata o anarquista) que fundamentaron, tras la aplicación a Euskadi de un modelo colonialista de liberación nacional, su soberanismo y su independentismo inspirado en las tesis e ideas socialistas (particularmente, marxistizantes) revolucionarias.

Esa concepción, afirmada ya en la I Asamblea, de 1962, que definió a ETA como Movimiento Revolucionario Vasco de Liberación Nacional, se reafirmaría en los años siguientes, de forma que en la V Asamblea, de 1966-67, seguramente la más significativa de la historia de ETA, se insistió en la necesidad de emplear todos los medios posibles para llegar a la independencia, al tiempo que (frente a la caracterización de 1962), se definió como Movimiento Socialista Vasco de Liberación Nacional, que aunaba revolución nacional y revolución social (más tarde, simplemente, «independencia y socialismo»).

Todo ello configuró un nacionalismo vasco de nueva naturaleza que disputaría al PNV la representación única de la comunidad nacionalista vasca; y que agudizaba las dos dimensiones que tuvo siempre el “problema vasco”: el –mayor o menor– conflicto entre el Estado español (“Madrid”) y las aspiraciones del fuerismo, primero, del nacionalismo vasco, después, y del independentismo, finalmente. Y, por otro lado, la división del nacionalismo vasco sobre su proyecto nacional, que vendría a potenciar el pluralismo de la sociedad vasca con la división de la sociedad –o la comunidad– nacionalista vasca.

En parte, estos planteamiento no se verían con claridad hasta el final del Franquismo y los años de la Transición, en los que la escalada terrorista coincidente con los años más significativos de la construcción institucional de un nuevo sistema político (1978, 1979, 1980), como veremos más tarde, resultó desconcertante para muchos, pues habían identificado a ETA con el antifranquismo, pero, con esa escalada, ETA ponía de manifiesto su rechazo a un proceso de construcción de un sistema demoliberal y autonomista que pugnaba con su proyecto independentista e inspirado en una concepción –en el mejor de los

casos– democrática de carácter totalitario (que, para muchos, no se puede considerar democrática).

\* \* \*

Desde el seno del franquismo, también se pueden señalar, desde esa perspectiva de la “lucha por la autonomía”, las gestiones –tímidas, indirectas– para recuperar el Concierto o alguna otra forma de autonomía o restauración foral. Entre ellas (Alonso Olea, *Continuidades y discontinuidades*):

- \* Escrito de la Diputación de Guipúzcoa cuatro días después del decreto de derogación del Concierto, para tratar de enmendar la situación.
- \* La Memoria del Presidente de la Diputación de Guipúzcoa, Fernando Aramburu, al Ministro Secretario General de Movimiento, José Luis Arrese, en 1942, solicitando el restablecimiento del Concierto económico, petición que no fue atendida.
- \* En la primera mitad de los años 1960, hubo iniciativas privadas en favor de la derogación del decreto de 1937, también infructuosas.

A mediados de los 1960, por una parte, la Diputación de Vizcaya solicitó a Franco, en 1964, sin resultado positivo, el Régimen especial de Carta provincial, posibilidad recogida en la Ley de Régimen Local de 1945 a la que ya se habían acogido Madrid y Barcelona. Y, por otra, en 1966 hubo un movimiento más amplio en favor de la derogación del decreto abolitorio del Concierto. Esa petición la hicieron, de distintas formas, la Diputación de Guipúzcoa y la de Vizcaya, algunos ayuntamientos (Tolosa, Orduña), la prensa (*El Correo Español*, *La Gaceta del Norte*, *Hierro* o *La Vanguardia*) o entidades como la Sociedad Bilbaína. Aunque la solicitud fuera acogida con simpatía en ciertos medios, tampoco se puede decir que la visión favorable al Concierto o a los Fueros fuera mayoritaria ni unánime. Así, las dos Diputaciones afectadas tenían diferente postura respecto al asunto: mientras la de Guipúzcoa pedía la derogación del Decreto y la vuelta al Concierto, la de Vizcaya prefería la derogación del preámbulo (a lo que parecía más predispuesto el régimen) y un régimen de Carta Provincial. A esas gestiones respondió el Gobierno con el compromiso de revisar, *sine die*, el preámbulo del Decreto abolitorio (en lo que se interpretaba como la «traición» de Vizcaya y Guipúzcoa).

En 1968, y tras una iniciativa de Fernández Palacios, procurador en Cortes por Vizcaya y otros procuradores (que no secundaron el alcalde Bilbao, Javier de Ybarra, ni el Presidente de la Diputación vizcaína, Fernando Ybarra), y una petición más cauta de la Diputación de Vizcaya, ambas en favor de la concreción del compromiso adquirido dos años antes, se modificó el preámbulo



del Decreto de 23 de junio de 1937 (Decreto ley de 6 de junio de 1968, BOE del 7), con la eliminación de los párrafos segundo y quinto<sup>19</sup>.

En 1974, el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local permitió plantear nuevamente la posibilidad de un Régimen de Carta provincial (como el que propugnaba la Diputación de Vizcaya) o la derogación del Decreto de 1937 y la recuperación del Concierto. En los últimos meses de la vida de Franco, las intensas gestiones realizadas en favor de esos dos últimos objetivos lograron que el Consejo de Ministros designara –quince días antes de la muerte del dictador– una Comisión Especial –en el seno del Instituto de Estudios de Administración Local– que estudiase el establecimiento del un régimen administrativo especial en Vizcaya y Guipúzcoa, que en seis meses habría de presentar un informe al Gobierno. Designada y constituida (más de cuarenta miembros) ya tras el fallecimiento de Franco, el grueso de sus trabajos se produjo ya en el marco del reformismo –la incertidumbre, también– de la política española de comienzos de 1976. En todo caso, sus trabajos y gestiones vendrían a ser superados por las que, en favor del misma finalidad, se empezaron a realizar desde instancias no dependientes de la legitimidad franquista.

#### **5.4. La configuración de la Euskadi autónoma en la Transición**

La Transición fue la etapa histórica española en que se produjo la transformación de un sistema político autoritario (una dictadura) sobre un Estado unitario en un sistema demoliberal que configuró un Estado constitucionalmente «de las autonomías». Se pueden distinguir en ella dos/tres fases:

- a) La fase de transición propiamente dicha: tras el gobierno continuista de Arias, tuvo sus principales hitos, ya con Suárez, entre julio de 1976 y junio 1977: desde el punto de vista institucional, la Ley para la reforma Política (proyecto, en septiembre de 1976; Consejo Nacional, octubre; Cortes, noviembre; referéndum, diciembre 1976), la legalización del Partido Comunista (abril de 1977) y –con carácter simbólico– la abdicación de Don Juan en su hijo Juan Carlos I (mayo de 1977).
- b) La fase de creación-inauguración de las nuevas instituciones: las elecciones a Cortes, de hecho, constituyentes, de junio de 1977 (las primeras Cortes democráticas tras el franquismo); la Constitución de 1978; la constitución de las primeras instituciones surgidas del nuevo ordenamiento constitucional: elecciones generales de marzo de 1979 y municipales –y autonómicas– abril de 1979; e incluso de podría prolongar

---

<sup>19</sup> E, Alonso Olea atribuye la modificación de 1968 principalmente a las gestiones realizadas (con visita a Carrero Blanco incluida) por Javier de Ybarra, como Presidente de la Diputación de Vizcaya: «Evolución del sistema de Convenio navarro y de los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas», inédito

hasta la aprobación de los Estatutos vasco y catalán en octubre y noviembre de 1979 respectivamente.

- c) Se puede añadir una tercera fase, en la primera mitad de los años 1980, de consolidación del nuevo sistema político demoliberal. La intentona golpista de 1981, consecuencia, en buena medida, de una actividad terrorista que constituyó la principal amenaza para el establecimiento de la democracia, puso de manifiesto, la fragilidad del nuevo sistema político, que sería corregida por una serie de factores: el propio fracaso de esa intentona golpista y el fortalecimiento del monarca; la victoria socialista de 1982, que garantizó la estabilidad política frente a fragilidad-zozobra de últimos meses de UCD; la reconducción del estado autonómico con la LOAPA (1982), recurrida por catalanes y vascos; la paulatina resolución del “problema militar”, a través de reformas discretas de Serra y nueva función ejército; la normalización debate sobre temas conflictivos (enseñanza privada, divorcio, aborto...); y integración en la OTAN (referéndum de 1986) y en la Comunidad Europea (enero de 1986).

En el País Vasco, la Transición permitió la puesta en marcha, de forma decidida el proceso autonómico, que cristalizaría, esta vez en circunstancias normales, en una Comunidad Autónoma Vasca (Euskadi o País Vasco), insatisfactoria sin embargo para algunos sectores político-sociales. Y también en esta fase histórica española, el País Vasco presenta varios hechos diferenciales:

- a) La particular incidencia que en el País Vasco, por su desarrollo económico, tuvo la crisis económica, que además se vio agravada por factores locales como el terrorismo; y que generó unos problemas sociales, postergados en general a los problemas políticos.
- b) El complejo sistema de partidos (al menos, cuadrangular, e incluso con cinco polos), con a hegemonía de un nacionalismo vasco plural y la limitada presencia de formaciones estatualistas.
- c) La precariedad del consenso colectivo en torno al entramado jurídico-institucional, puesto de manifiesto en los resultados electorales (sobre todo, el referéndum para la reforma política o el referéndum constitucional; o el referéndum sobre la integración en la OTAN, en el que el no y la abstención fueron mayoritarios en el País Vasco, a diferencia de lo ocurrido en el conjunto de España): el nacionalismo demoliberal acepta –aunque no siempre– la legalidad del proceso, pero cuestiona su legitimidad; el nacionalismo totalitario cuestiona la legalidad y la legitimidad. Y el propio Estado se vería deslegitimado (al menos, visto desde la perspectiva de unos años después), por la aparición de un terrorismo de Estado precedentes con los precedentes del GAL, BVE, AAA...

- d) Y sobre todo, la presencia –en la Transición y en la Democracia– de la violencia terrorista protagonizada por ETA presencia –en la Transición y en la Democracia– de la violencia terrorista protagonizada por ETA, como una forma de hacer política o, al menos, de alcanzar logros políticos. Esta violencia terrorista hizo de los años cruciales en el proceso de democratización y de construcción de autonomía los años más sangrientos, de mayor número de víctimas. Y su incidencia superó con mucho los límites del País Vasco para convertirse en el principal o uno de los principales problemas del Estado español.

\* \* \*

Desde la perspectiva del País Vasco, en la Transición se pueden distinguir tres fases, correspondientes a grandes rasgos (a diferencia de lo que sucede en Navarra) a las de la Transición española:

- \* transición propiamente dicha, de noviembre de 1975 a las elecciones de junio de 1977;
- \* la fase de creación-instauración de las nuevas instituciones políticas; y
- \* la consolidación del nuevo sistema político

La primera fase, se caracterizó

- a) La fuerte conflictividad, expresión de malestar por la crisis económica y social, postergada frente a la prioridad de los problemas políticos, de la que fueron buena expresión los sucesos de Vitoria (carga policial, en marzo de 1976, contra una concentración obrera con resultado de varios muertos) o Montejurra (intento de recuperación, por parte de la facción tradicionalista del carlismo, que contó con el apoyo de grupos ultraderechistas internacionales, del tradicional acto carlista en este lugar navarro, con el resultado de dos muertos). Además, la escalada de la actividad terrorista de ETA, desde 1975-76.
- b) Las primeras medidas liberalizadoras (legalización ikurriña, 19 de enero de 1977), amnistías (julio 1976, marzo y mayo 1977), que no impidieron una tendencia, en el País Vasco, a negar la transición en favor de una imagen de continuidad del franquismo (clara en Koldo San Sebastián), quizá por la dinámica del PNV, que no se legalizó y celebró su primera Asamblea nacional hasta marzo de 1977, unos días después de romper con la pretensión de ETA de que rechazara la reforma y apostara por la ruptura.
- c) Las primeras reivindicaciones autonomistas, de corte foralista y de iniciativa municipal, que acabaron fracasando.
- d) El referéndum de 1976, en el que sólo el 49 % del censo en el País Vasco aprobó la Ley para la Reforma Política, por la abstención del PNV, fruto de su recelo ante el proceso de reforma política.

Por otra parte, hay que señalar los trabajos que, fruto todavía de la legalidad y la legitimidad franquista, desarrolló la Comisión Especial para el Estudio del establecimiento de un régimen administrativo especial en Vizcaya y Guipúzcoa, creada en noviembre de 1975 y que se constituyó formalmente en enero de 1976. A partir de dos trabajos previos de las Diputaciones de Vizcaya («Trabajo preliminar sobre el régimen administrativo especial») y Guipúzcoa («Anteproyecto de Estatuto»), la Comisión elaboró un informe (noviembre de 1976) en que se establecía el definitivo proyecto del régimen especial para Guipúzcoa y Vizcaya: sus conclusiones solicitaban al Gobierno la inmediata derogación del Decreto de 23 de junio de 1937, que daría paso a un periodo de vigencia del régimen común, y el urgente establecimiento de un régimen especial, en el ámbito administrativo. Solicitaba también en una conclusión adicional –fruto de las circunstancias políticas del momento– una nueva forma jurídica para la totalidad de la región vascongada. Fruto de la actividad de esa Comisión Especial fueron:

- \* La derogación del Decreto de 23 de junio de 1937 (por R.D.L. de 30 de octubre de 1976), que no tuvo como consecuencia la recuperación del Concierto (no cuestionado para Álava, donde se renovó en 1976), sino que dio paso a la legalidad común en tanto que no se aprobaran los regímenes especiales que estaban en estudio.
- \* La instauración de las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa (después reformadas), marcadas por una fuerte representación municipal, corregida por una cierta proporcionalidad, y la posterior reinstauración de las Juntas de Álava, con similares características.

Den todo caso, esta reorganización institucional (criticada por derivar de unos Ayuntamientos todavía no democráticos) venía a encauzar con promesas de foralidad las demandas de autonomía, pero este proceso –derivado de la legalidad franquista– se vería superado por los acontecimientos que llevaron a la constitucionalización de un nuevo sistema político en el que las reivindicaciones autonomistas se encauzarían por una vía diferente, como se señala en la etapa siguiente.

\* \* \*

La fase de instauración de las nuevas instituciones incluiría, además de algunas significativas políticas sectoriales (Pactos de la Moncloa, octubre de 1977; régimen preautonómico, enero de 1978), desde las elecciones de junio de 1977 y la constitución de las primeras Cortes democráticas tras el franquismo, la elaboración de la Constitución de 1978 (aprobada en octubre de 1978; referéndum diciembre de 1978), hasta la constitución de las primeras instituciones surgidas del nuevo ordenamiento constitucional (elecciones generales de marzo de 1979 y municipales –y autonómicas– de abril de 1979) e incluso de podría prolongar hasta la aprobación de los Estatutos vasco y catalán en octubre y



noviembre de 1979 respectivamente. Para el País Vasco, en esta fase se incluirían los procesos preautonómico y autonómico.

El preautonómico, que llevaría después al autonómico, se puso en marcha con la firma del Pacto autonómico, en Pamplona, mayo 1977, por los principales partidos de la oposición (PNV, PSOE, ESEI, ANV, PCE, DCV), que aceptaron la vía reformista (frente a ruptura) para lograr la autonomía. Los firmantes del Pacto se comprometían a constituirse en interlocutor del Gobierno y a trabajar por un Estatuto de Autonomía común a Vascongadas y Navarra. Fruto del Pacto fueron las candidaturas comunes de PNV-PSOE (partidario entonces, 1976-1977, de la integración de Navarra en Euskadi) al Senado en las cuatro provincias. Y, tras las elecciones de junio de 1977, se constituyó, en virtud de este Pacto, la Asamblea de Parlamentarios Vascos (encabezada por los navarros Irujo, PNV, presidente, y Urralburu, PSOE, secretario), que ratificó el objetivo de trabajar por un Estatuto de Autonomía y constituirse para ello en interlocutor del Gobierno. Junto a representantes de los partidos que suscribieron el pacto, se integrarán en ella los demás parlamentarios de las cuatro provincias (con reticencias los de EE y AP, que lo hicieron tarde), salvo los navarros de UCD (contrarios a la integración de Navarra en Euskadi).

Las negociaciones con el Gobierno permitieron llegar a un acuerdo, en diciembre de 1977, plasmado en dos decretos de principios de 1978: uno de ellos (de enero), aprobando la preautonomía vasca (que se remitía a decisiones de los órganos forales correspondientes) y regulando el procedimiento para la posible incorporación de Navarra; otro (de febrero), constituyendo el Consejo General Vasco, ente preautonómico (que no incluyó a Navarra por la oposición de la mayoría de los parlamentarios de este territorio), que sería presidido, primero, por el socialista Ramón Rubial y, después, después por el nacionalista Carlos Garaikoetxea.

A lo largo de 1978 tuvo lugar la elaboración de la Constitución, en la que se plantearon dos grandes cuestiones para el País Vasco:

- a) El PNV buscó fundir la tradición foralista y la autonomista, buscando como antecedente el Estatuto de Estella, de 1931, más que el de 1936. O, lo que es igual, fundir autonomía foral (provincial) y autonomía estatutaria (estatal), fundamentándose en el federalismo (legitimación democrática, para el PNV, de la foralidad tradicional; y que suponía la preexistencia de Estados, frente al autonomismo, de UCD, que suponía el reconocimiento previo del Estado), y plasmado en un doble pacto: de las provincias entre sí, en un nuevo ente; y de éste con el Estado.
- b) El planteamiento abiertamente de la cuestión de Navarra, respecto al que se mostraron varias posturas claras: el tradicionalismo foralista de la Diputación navarra (no renovada hasta después de las elecciones de 1979); el programa foral de UCD (empecinada en distinguirla de País

Vasco) o las propuestas de otras instancias para las que la postura de la Diputación estaba fuera de lugar (la UCD nacional, el Ministro Martín Villa); la decidida voluntad del nacionalismo vasco de incluir a Navarra entre las autonomías de “vía rápida” (reservada a aquellas regiones que hubieran disfrutado antes de un Estatuto de Autonomía, es decir Cataluña, País Vasco y Galicia, pero no Navarra); y el viraje del PSOE ante esta cuestión, en 1978.

La Constitución, aprobada en 1978, en cuyo referéndum el PNV propugnó la abstención y la izquierda abertzale el voto negativo, aduciendo que el texto constitucional no reconocía los derechos de Euskadi), posibilitaría sin embargo la culminación del proceso propiamente autonómico.

Durante 1978, y paralelamente al debate constitucional, la Asamblea de parlamentarios vascos (de la que se autoexcluyó HB, coalición de grupos en torno a ETAm, constituida en 1978 como oposición antisistema, por no estar de acuerdo con el procedimiento, lo que agudizó sus diferencias respecto a EE, en la órbita de ETApM) inició la elaboración de un Estatuto de Autonomía, cuyo texto, negociado al final entre Suárez y Garaikoetxea, fue aprobado en Gernika, en diciembre de 1978: el Estatuto de Gernika.

Aunque rechazado por HB, que aspiraba, en última instancia, a la configuración de una Euskadi independiente, socialista y euskaldún y que adoptó como programa político la alternativa KAS de 1976 (cinco puntos: amnistía, legalización de todos los partidos políticos, retirada de las fuerzas de orden público del País Vasco, mejora en las condiciones de vida de los trabajadores, autonomía con Navarra y derecho de autodeterminación), fue presentado por los parlamentarios vascos y tramitado por las Cortes y aprobado, tras difíciles negociaciones, en julio de 1979, paralelamente a la constitución de nuevas instituciones tras las elecciones generales de 1979 (que dieron paso a una nueva Asamblea de parlamentarios vascos, marzo de 1979, en la que ya no se integró el PSOE de Navarra, y al acceso a la presidencia del Consejo General Vasco de Garaikoetxea) y las municipales (y forales) de abril de 1979. Fue aprobado en referéndum el 25 de octubre (fecha simbólica) de 1979.

La celebración de las primeras elecciones autonómicas, en marzo de 1980, que dieron el triunfo en las tres provincias al PNV, propició la constitución del primer Gobierno Vasco tras la guerra civil. La culminación, así, del proceso autonómico, combatido con particular saña con ETA, que causó en los años 1978, 1979 y 1980, los mayores números de víctimas anuales de su historia<sup>20</sup>,

---

<sup>20</sup> El número de asesinados por ETA entre 1974 y 1977 fue de 18, 16, 17 y 12 en cada uno de esos años, respectivamente. En 1978, fueron 65; en 1979, 78; en 1980 96. Después, en la década de los 1980 el número de víctimas mortales cada año se situaría entre 30 y 40 (menos, al final de la década), salvo en 1987 (por el atentado de Hipercor), con 52 muertos. La

dio al PNV la posibilidad de construir la autonomía, cuyas bases quedarían completadas con el Concierto Económico “renovado” en 1981, y la Ley de Territorios Históricos de 1983.

### **5.5. De la autonomía al soberanismo en la Democracia**

La puesta en marcha de las nuevas instituciones democráticas –a partir de 1979, para España; de 1980, para el País Vasco– inicia una última etapa, la de la Democracia, en la que se pueden distinguir, desde la perspectiva de la dinámica histórica del País Vasco, tres fases, caracterizadas cada una de ellas por algún rasgo, algún elemento específico, aunque recorridas también todas ellas por varios rasgos o problemas comunes:

- \* el problema de la persistencia de la violencia terrorista y los intentos de resolverlo;
- \* la fragmentación política y las dificultades y tensiones internas entre los territorios y las fuerzas políticas, como manifestación del pluralismo de la sociedad vasca; y
- \* la insatisfacción de una parte de la sociedad vasca ante esa autonomía, expresión también de ese pluralismo, que llevaría a la búsqueda de nuevos planteamientos, como el soberanismo de finales del siglo XX y comienzos del XXI.

La primera fase abarca los años 1980-1986/87, y es la de la consolidación del nuevo sistema político demoliberal (identificándose así con la tercera fase de la Transición) y de la construcción de la autonomía, que contribuye, a su vez, a esa consolidación. La construcción de la autonomía, en el País Vasco, fue liderada por el PNV gracias al resultado de las primeras elecciones autonómicas, en marzo de 1980, que le dieron el triunfo en las tres provincias (sin mayoría absoluta, pero que podía gobernar en solitario gracias al retraimiento de HB) y le permitieron constituir el primer Gobierno Vasco tras la guerra civil (en abril de 1980), presidido por Carlos Garaikoetxea.

Se completaron las instituciones autonómicas, el marco jurídico de la autonomía vasca y de las relaciones –no siempre fáciles– entre las Diputaciones, el Gobierno autónomo y el Estado. Estas instituciones (además de la Constitución y el estatuto de Autonomía) fueron principalmente: el Concierto económico, renovado en 1981 sobre las bases del aprobado para Álava en 1976, con (la incorporación de Vizcaya y Guipúzcoa; y la Ley de Territorios Históricos de 1983, que regulaba las relaciones, competencias y atribuciones entre el nuevo Gobierno autónomo y las tradicionales Diputaciones). Otros elementos que

configuraron la comunidad autónoma vasca fueron los símbolos (bandera, himno), la capitalidad (en Vitoria-Gasteiz), la construcción de una política lingüística (con la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera) y un sistema educativo orientados a la euskaldunización, la creación de un sistema sanitario vasco (1981), la policía autonómica (1982), la radio-televisión vasca (1982), la Orquesta Sinfónica de Euskadi... (En esta construcción, faltan elementos como la Biblioteca Nacional de Euskadi o el “Banco Vasco”).

Esta construcción fue realizada con los criterios del nacionalismo vasco y gestionada como expresión de la identidad nacionalista vasca (aunque fue contestada por la izquierda abertzale o el nacionalismo vasco totalitario), que identificó la sociedad vasca con la sociedad nacionalista (es significativo, en el terreno de los símbolos que no haya, de hecho, día de la Comunidad que celebren todas las fuerzas políticas), aunque el nacionalismo vasco contó con el apoyo de sectores no nacionalistas para acceder al autogobierno o para sostener instituciones clave como Parlamento o Concerto Económico. En todo caso, esa construcción fue posible por la hegemonía parlamentaria del PNV, en marco de fragmentación del panorama de fuerzas políticas, que no cuestionó sin embargo la estabilidad política, gracias en buena medida a ausencia de HB.

Esta etapa es, por otra parte, la etapa en la que se abordó el problema postergado de la crisis económica, derivada de la quiebra de la economía industrial tradicional, que requirió una reconversión y reestructuración industrial (enfrentamientos entre trabajadores y policía, en Euskalduna, 1984) y una reindustrialización (para cuyo impulso se constituyó una Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, en 1981), que lograron (con medidas, como la política de ajuste, para controlar los precios, entre 1983 y 1986, entre otras muchas) una recuperación económica a partir de mediados de los ochenta.

Es la etapa, finalmente, en la que esa estabilidad política y hegemonía del PNV se vio amenazada por la crisis y la escisión del PNV, provocada por un problema que se arrastró desde 1981, en torno a la aprobación del Concerto Económico, y acabó estallando en 1984, en torno a la aplicación de la Ley de Territorios Históricos, que enfrentó a las Diputaciones forales, respaldadas por la dirección del PNV, con al Gobierno de Vitoria. Esas disposiciones pusieron de manifiesto la existencia de dos concepciones distintas, en el seno del PNV, sobre la institucionalización de Euskadi (como se explican en el tema 4). Las tensiones entre ambas acabaron provocando la dimisión de Garaikoetxea como lehendakari (al serle negada la liberación de la disciplina de partido, que reclamó en función de su cargo), en 1984, y más tarde (1986), la escisión de Eusko Alkartasuna, nuevo partido político liderado por el propio Garaikoetxea, que forzó el adelanto, a ese año, de las elecciones al Parlamento Vasco, cuyos resultados iniciarían una nueva etapa.



Efectivamente, las elecciones autonómicas de 1986, que contribuyeron a poner de manifiesto y a potenciar las sustanciales diferencias provinciales del sistema vasco de partidos, quebrantaron el dominio nacionalista en las instituciones (Gobierno Vasco, Parlamento Vasco), obligando al PNV a buscar alianzas: con el PSOE (en el Gobierno de 1987, en un pacto de legislatura que permitió agilizar transferencias, bloqueadas desde 1982); con EA y EE (en 1991, en un Gobierno nacionalista vasco, que acabó fracasando); o en gobiernos de coalición PNV-PSOE-EE (a fines de 1991, simplificado al fusionarse EE y PSOE) o PNV-PSOE-EA (entre 1994 y 1998). Es la fase (la segunda de las tres anunciadas) de los pactos transversales (Montero<sup>21</sup>), que se puede prolongar hasta 1998, en la que las relaciones entre las fuerzas políticas están muy condicionadas por las “heridas” dejadas por la escisión del PNV y por la potenciación del componente nacionalista del socialismo (en el que desembocará Euskadiko Ezquerria).

Desde 1986, se pudo apreciar una recuperación económica: crecimiento del Producto Interior Bruto y –de forma muy paulatina y a veces precaria– del empleo, contención inflación, ascenso inversiones... Pero esta mejoría no evitó tensiones (huelga general diciembre de 1988) ni tuvo efecto profundo en la modernización de la estructura económica vasca (lastrada, a la vista de lo que supone la modernización económica en la Comunidad Europea-UE, por el excesivo peso del sector industrial respecto al sector servicios). A pesar de esas tensiones y de la quiebra de la economía (con rebrote inflación y paro a partir de 1992, hasta 1996), en general, la coyuntura económica vasca ha sido expansiva hasta la crisis de 2008 (que, por ser quiebra de economía especulativa, parece menos acuciante para los más sólidos pilares de la economía industrial vasca). De todas formas, es notable la reconversión de la economía vasca hacia una economía de servicios y una reestructuración urbanística (efecto Guggenheim).

El problema de la violencia terrorista se ha convertido en el principal problema del País Vasco, por las víctimas y los estragos que ha causado. Una violencia que ha servido para alcanzar algunos objetivos políticos (paralización Lemóniz, 1982, tras campaña entre 1977 y ese año, bajo la consigna «Euskadi o Lemoniz» que planteaba la incompatibilidad entre el proyecto nuclear y la autodeterminación de Euskadi; o la modificación de la autovía de Navarra: aunque en este caso, entendimiento entre el PNV y la izquierda abertzale estuvo al servicio de necesidad de aquel de combatir la hegemonía de EA en Guipúzcoa) y que ha conllevado la erradicación, de hecho, de la democracia en buena parte de la Euskadi rural.

---

<sup>21</sup> Su reciente *Historia general del País Vasco* (San Sebastián, Txertoa, 2008) es una de las pocas obras que contiene una visión de síntesis de la etapa de la Democracia ene. País Vasco.

Son diversas las iniciativas que se han puesto en marcha para su erradicación, entre las que no ha faltado el contraterrorismo de otros grupos, particularmente, el contraterrorismo de Estado del GAL (entre 1983 y 1987). Desde la legalidad, cabe señalar:

- a) La articulación de políticas antiterroristas como la que el PSOE sistematizó, desde el Gobierno, en los años 1980, basada en un plan global de actuación policial (detención parte de la cúpula de ETA en 1987 y 1992), la acción internacional para deslegitimar a ETA y la reinserción que quienes abandonasen las armas.
- b) La estrategia negociadora: intentada por Garaikoetxea en 1981-84 (y rechazada por ETA que no reconocía como interlocutores más que a poderes fácticos, como el Gobierno o el Ejército) y por el PSOE, en las fracasadas negociaciones de Argel, en 1989. (Y después, por un Gobierno del PP, en 1998-1999; y, nuevamente, por un Gobierno socialista, en 2005-2007).
- c) El acuerdo entre las fuerzas políticas demoliberales: en particular, el Pacto de Ajuria Enea (acompañado de una Mesa por la paz, en Navarra y Madrid), promovido por el PNV, en 1988, que contó con el apoyo de todos los partidos parlamentarios y demoliberales vascos para impulsar una postura común de dichos partidos en favor de la pacificación

Cabe también señalar las diversas iniciativas ciudadanas en favor de la pacificación y normalización de Euskadi: iniciativas como la Asociación de Víctimas del Terrorismo (desde 1981); las diversas organizaciones impulsadas, en los años ochenta, por Cristina Cuesta, una de las pioneras en los movimientos pacifistas, como Asociación por la Paz de Euskal Herria o Denon Artean-Paz y Reconciliación, hasta Colectivo de Víctimas del Terrorismo (Covite, 1998); Gesto por la Paz (1986), Elkarri (movimiento social por el diálogo y el acuerdo, 1992), Manos Blancas (1992), ¡Basta ya! (1999), Fundación de Víctimas del Terrorismo (2002), entre otras numerosas fundaciones y entidades surgidas en apoyo de las víctimas del terrorismo de ETA (o de otras organizaciones de carácter terrorista)

Estas iniciativas lograron una disminución de la actividad terrorista desde finales de los años ochenta. Pero la quiebra-deslegitimación del sistema de poder socialista (y del Estado), desde 1992-93, al ponerse de manifiesto la corrupción o las vinculaciones del aparato estatal con el GAL, fue paralelo a un recrudecimiento de la violencia (en marco de la «socialización del sufrimiento», tras el impulso de la *kale borroka*, desde 1992), que encontró la división en la sociedad vasca (que hizo del problema vasco, como en otros momentos, no el problema del conflicto entre el País Vasco, o Euskal Herria, y el Estado español, o el francés, sino el del enfrentamiento civil entre unos vascos y otros), una de cuyas manifestaciones fue el hostigamiento al Partido Popular (atentado contra

Ordóñez, presidente del PP en Guipúzcoa, 1995; atentado contra Aznar), en particular tras su triunfo electoral de 1996 que le permitió el acceso al poder (un hostigamiento que buscaba un cambio de la política penitenciaria, entre otros objetivos).

Desde otro punto de vista, la colaboración entre el PNV y el PSOE en estos años no conllevó para el PNV un cambio de modelo en la construcción de la autonomía, en la identificación del proyecto vasco con el proyecto nacionalista vasco, pues el PNV se reservó las carteras más políticas, dejando al PSOE las técnicas (salvo Educación).

Más bien, se puso de manifiesto en esta fase la insatisfacción de una parte de la sociedad vasca ante esa autonomía. Sobre todo la representada por la izquierda abertzale (HB - EH) y la identificada con ETA (según sociólogos, en torno a 2000, un tercio de los votantes de HB-EH estaría de acuerdo con la utilización de la violencia para avanzar en el proceso de revolución social y revolución nacional), que ha seguido reivindicando otro modelo de Estado (plasmado, por ejemplo, en el Estatuto Nacional de Autonomía que la izquierdas abertzale presentó como aportación a las negociaciones de Argel<sup>22</sup>), apuntando, con creciente nitidez (a pesar de las diferentes propuestas realizadas: liberación nacional, soberanismo, territorialidad, unión de Navarra a Euskadi, unión de Euskadi a Navarra, extensión de Navarra a Euskal Herria), hacia la independencia-soberanía de Euskalherria).

Pero, también, la insatisfacción del nacionalismo demoliberal que, después de los primeros momentos en que construyó la autonomía según su modelo, siguió reivindicando, en una constante tensión dialéctica con el Estado, una reconducción del estado autonómico derivado de la LOAPA de 1982 (recurrida por nacionalismo vasco y catalán); un desarrollo estatutario (aunque el pacto de legislatura PNV-PSE, en 1987, permitió agilizar transferencias, bloqueadas desde 1982, después han reivindicado la efectiva transferencia de competencias contempladas en el Estatuto pero no realizadas); el reconocimiento del derecho de autodeterminación (proclamado en el Parlamento Vasco, en 1990); y, finalmente, la superación del marco estatutario.

\* \* \*

La tercera fase de la dinámica histórica vasca en la Democracia viene a coincidir con el último ciclo del nacionalismo vasco, fruto de la confluencia de los dos sectores insatisfechos ante la autonomía vasca, que se detecta desde mediados de los años 1990. Por una parte, los sindicatos ELA y LAB llegaron a una estrategia de unidad sindical, en 1994 (rota en 2001, pero recuperada a

---

<sup>22</sup> «Consideraciones políticas con respecto al comunicado de ETA», de varios autores (Miren Egaña, Benito Goñi, Pablo Muñoz y Patxi Zabaleta, miembros de la corriente Aralar de HB), en Diario de Noticias, 5 diciembre 2000.

principios de 2003), que no parecía ser ajena a la estrategia general del nacionalismo vasco, en particular del totalitario, y a la radicalización del nacionalismo vasco demoliberal en estos años (Elorrieta, secretario general de ELA, declararía muerto el Estatuto Vasco, en 1997): esa unidad parece ser, en buena medida, motor del soberanismo nacionalista. Por otra parte, la «vía Ollora» (dirigente del PNV, que se desmarcó de una postura que el partido consideró personal), en 1995, propugnaba abrir el diálogo con ETA aunque no hubiera renunciado a la violencia (algo que cuestionaba el Pacto de Ajuria Enea), sobre la base de ofrecer paz a cambio de soberanía, forzando el avance hacia la independencia con medidas políticas o simbólicas que incentivaran la construcción nacional.

En 1998 surgiría un nuevo escenario en relación con el problema terrorista, cuyas expresiones públicas fueron el «Plan de Paz» impulsado por el lehendakari Ardanza (marzo de 1998)<sup>23</sup> y la salida del PSOE del Gobierno Vasco, pero que fue consecuencia de la confluencia de tres factores y realidades anteriores:

- \* la movilización social tras el asesinato del concejal del Partido Popular de Ermua, Miguel Ángel Blanco (10 de julio de 1997), en la que algunos han creído ver el temor del PNV a la pérdida del poder y su necesidad de buscar nuevos aliados;
- \* el acoso judicial y policial a ETA, con el encarcelamiento de la Mesa Nacional de HB (en diciembre de 1997), y el desmantelamiento en buena medida de entramado financiero y logístico de ETA, con el cierre, en este caso, del diario Egin;
- \* y el entendimiento entre PNV, EA y ETA, en un pacto secreto (en junio de 1998, que contenía un compromiso del PNV y EA sobre el avance en la construcción nacional y la ruptura de sus acuerdos con las fuerzas “españolistas” y, por parte de ETA, sobre el cese de la violencia), conocido en agosto, que este mismo mes se plasmó, de forma pública, en el Pacto de Estella, firmado por PNV, EA, HB e IU, expresión de cierto viraje del nacionalismo moderado hacia el nacionalismo radical, distanciándose de los partidos españolistas, en un frente nacionalista vasco y soberanista.

El Pacto propició sucesivamente (en torno a las elecciones de octubre de 1998): la formal refundación de HB en Euskal Herritarrok, la declaración de tregua por parte de ETA (nunca aceptada por sus sectores juveniles y que generó disensiones dentro de la propia ETA) y la apertura de un proceso negociador con ella por parte del Gobierno Aznar.

---

<sup>23</sup> El «Plan Ardanza», en PABLO, Santiago de, GRANJA SAINZ, José Luis de la, MEES, Ludger, eds, *Documentos para la historia del nacionalismo vasco. de los Fueros a nuestros días*, Barcelona, Ariel (Ariel Practicum), 1998.



La construcción nacional se configuró como objetivo político tanto para el nacionalismo vasco liderado por Ibarretxe desde el Gobierno Vasco como para la izquierda abertzale (reivindicación que, junto a la de la repatriación de los presos, ha tomado más fuerza frente a otras reivindicaciones tradicionales como diálogo, negociación, amnistía o autodeterminación). Un paso significativo en este sentido fue la creación, en 1999, de la Asamblea de Electos Municipales de Euskal Herria, Udalbiltza.

A pesar de la ruptura de la tregua (de la que el Gobierno responsabilizó a ETA; ETA al PNV, por no satisfacer las expectativas ofrecidas en el acuerdo de junio de 1998; y el PNV al Gobierno), Ibarretxe y el PNV mantuvieron su estrategia soberanista (la ponencia «ser para decidir», aprobada por el PNV, en 1999; o su programa político, en 2000, que considera agotado el Estatuto de Autonomía) y su ruptura con los partidos “españolistas”: de hecho, los asesinatos de Buesa, Jáuregui y Lluch, además de otros cargos municipales socialistas o el atentado contra Recalde, fueron interpretados como expresión de la voluntad de ETA de cortar cualquier atisbo de acercamiento entre el PNV y el PSOE<sup>24</sup>. De tal forma que se llegó a una auténtica fractura social y política que dividió a la elite política vasca y a la sociedad vasca en dos frentes de posturas de fondo irreconciliables que se expresaron en torno a las elecciones de 2001: para unos, había que abordar prioritariamente el “conflicto político” (entendido como la insatisfacción de la sociedad vasca con marco jurídico-político “impuesto” por Madrid), que es lo que permite la pervivencia de la ETA, de forma que resuelto el “conflicto”, ETA dejaría de tener pretexto y desaparecería. Para otros, lo prioritario es acabar con ETA: no se puede entrar a dialogar-negociar con ella sobre problemas políticos (dado que, al no aceptar ETA las reglas del sistema demoliberal, sería legitimar el uso de la violencia para alcanzar logros políticos); y, mientras no desaparezca, ETA lo impregna todo, condicionando y falseando hasta lo más básico, el ejercicio de la soberanía popular (desde luego en el mundo rural).

Las elecciones de 2001 (que presenciaron el cambio de la polaridad entre demócratas y violentos, por la división entre nacionalistas-soberanistas, por una lado, y constitucionalistas-estatutistas-españolistas-antinacionalistas, por otro) dieron el triunfo al nacionalismo vasco, que acudió a ella con un programa soberanista y legitimaron la estrategia liderada por Ibarretxe. Aunque, tras las elecciones, y de forma más inmediata, el PNV no se planteó tanto el cambio del marco institucional como la distensión y la recomposición social, la pacificación

---

<sup>24</sup> Significativo fue, en este sentido el comunicado de ETA en *Gara*, el 25 noviembre 2000, que rechazaba la negociación, en particular con PSOE; suponía una amenaza para todos los que, como Jáuregui o Lluch, defendían el acercamiento PSOE-PNV, como el habido entre 1985 y 1998; consideraba ese acercamiento como una involución inaceptable del PNV respecto a la línea iniciada en 1998, que, para ETA, tendría consecuencias muy graves; y parecía una contener una amenaza contra los dirigente del PNV en caso de que optaran por acercamiento.

a través de un procedimiento “a la irlandesa” (acuerdos entre todas las fuerzas políticas), pronto se abrió nuevamente una etapa, de profundización en la construcción nacional, liderada por Ibarretxe y con el apoyo de EA (que ha prolongado el frentismo y ha planteado actitudes críticas dentro del propio PNV). Esta política tuvo sus principales realizaciones en la aprobación por el Parlamento Vasco, en septiembre de 2002, de un proyecto de status de libre asociación para Euskadi, presentado por el Lehendakari; en las diversas fases de elaboración y presentación del «Proyecto de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» (aprobada por el Parlamento Vasco en 2004), cuya tramitación quedaría frustrada en el Parlamento español; y –tras la prolongación de esa política soberanista después de las elecciones de 2005– en la consulta a la sociedad vasca, convocada por Ibarretxe para el 25 de octubre de 2008, también frustrada.

Por su parte, la política antiterrorista de los Gobiernos popular y socialista españoles se ha dotado, en 2002, de una Ley de Partidos (en sustitución de la de 1978) que ha permitido la ilegalización de Batasuna y los grupos políticos herederos de ella que presentaban vinculaciones con ETA (Euskal Herritarrok, Acción Nacionalista Vasca, Partido Comunista de las Tierras Vascas, Democracia 3 millones), evitando su presencia en las instituciones políticas demoliberales. Gracias a esa ausencia, en las elecciones autonómicas de 2009 se ha configurado por primera vez en la Democracia, un Parlamento Vasco en que las opciones nacionalistas vascas (PNV, EA, Aralar y EB) han sido superadas en número de escaños por las constitucionalistas (PSOE, PP y Unión, Progreso y Democracia), cuyo líder, Patxi López, ha anunciado su voluntad de superar la etapa frentista que ha caracterizado la historia vasca en los últimos años<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Se escriben estas líneas tres días después de las elecciones, cuando aún los resultados ni siquiera se pueden considerar definitivos (a la espera del recuento del voto exterior).